



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr 279/XLII/18 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie działki nr 230 położonej w miejscowości Łupki, na której znajdują się ruiny zamku z wieżą.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121), Rada Miasta i Gminy Wleń podjęła uchwałę Nr 279/XLII/18 w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie działki nr 230 położonej w miejscowości Łupki, na której znajdują się ruiny zamku z wieżą, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 marca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Wskazano również art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W kwestionowanym fragmencie uchwały Rada Miasta i Gminy Wleń uzależniła wejście w życie przyjętego aktu od upływu 14-dniowego terminu liczonego od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006, Lex Polonica nr 1116822).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nie innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (II OSK 134/05 ONSAiWSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem, uchwała Rady Miasta i Gminy Wleń nie spełnia kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego określonych w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kwestionowana uchwała nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący również z tego powodu, że nie zawiera w swojej treści norm o charakterze abstrakcyjnym, które odnosiłyby się do bliżej nieokreślonych adresatów. Ogranicza się ona jedynie do wyrażenia zgody na użyczenie przez okres 10 lat działki nr 230 o pow. 0,4444 ha, położonej w miejscowości Łupki, na której znajdują się ruiny zamku wraz z wieżą (§ 1 uchwały). Korzystanie z użyczonej nieruchomości odbywać się będzie dopiero na podstawie umowy użyczenia. Ponadto przedmiotowa uchwała ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowe wyrażenie zgody na użyczenie nieruchomości. Brak jest więc cech abstrakcyjności przedmiotowego aktu prawnego.

Trzeba mieć również na uwadze, że ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani też ustawa o gospodarce nieruchomościami, nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację kwestionowanej uchwały. Podsumowując, analiza postanowień przedmiotowej uchwały wskazuje, iż nie może być ona zaliczona ani do kategorii aktów prawa miejscowego, ani do aktów, których publikację przewiduje przepis szczególny.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis uzależniający jej wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, iż akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak