



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2014 r.

Poz. 3517

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 242/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Olga Białek (spr.)
– Alicja Palus
– Andrzej Wawrzyniak

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 czerwca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 8 ust. 1 zdanie 2-gie i § 8 ust. 2 uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego

z dnia 26 marca 1999 r. nr VI/30/1999

w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Ząbkowickiego

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 1 zdanie 2-gie i § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Powiatu Ząbkowickiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Uchwałą nr VI/30/1999 podjętą na sesji w dniu 26 marca 1999 r. Rada Powiatu Ząbkowickiego uchwaliła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Ząbkowickiego. Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 12 pkt 8 lit. a, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) – dalej w skrócie: „u.s.p.” w związku z art. 13 ust. 1, art. 15, art. 18, art. 34, art. 37, art. 67, art. 70, art. 71, art. 72, art. 73, art. 74, art. 84 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) – dalej w skrócie: „u.g.n.”.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski. W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 zdanie 2. oraz § 8 ust. 2 uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Organ nadzoru zarzucił podjęcie zaskarżonych przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p. oraz art. 11 i art. 25b u.g.n.

W uzasadnieniu skargi wywiedziono, że na podstawie § 8 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że Zarząd Powiatu zleca rzeczoznawcy majątkowemu wycenę nieruchomości. Koszty wyceny opłat notarialnych oraz koszty opinii zawodowej organizacji rzeczoznawców majątkowych w przypadku rozbieżności wyceny nieruchomości a także ewentualny podatek VAT ponosi nabywca. Mocą natomiast ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada ustaliła zryczałtowaną opłatę w wysokości 300 zł za przygotowanie dokumentacji do zbycia nieruchomości, która podlega wpłacie w momencie złożenia wniosku o nabycie nieruchomości. Powyższa opłata podlega zaliczeniu na poczet poniesionych przez Starostwo Powiatowe kosztów sporządzenia dokumentacji. W przypadku rezygnacji wnioskodawcy z nabycia nieruchomości opłata ta nie podlega zwrotowi.

Oceniając powołaną regulację organ nadzoru zwrócił uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, podziału kompetencji pomiędzy organami powiatu i skutków podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Po drugie, stopnia w jakim rada powiatu jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem.

Odnosząc się do powyższych kwestii, organ nadzoru przytoczył treść powołanych w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisów art. 12 pkt 8 lit. a oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.p. (w brzmieniu na dzień podjęcia uchwały). Wskazano, że zgodnie z art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu 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 powiatu 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 zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu. Z kolei w myśl art. 40 ust. 1 u.s.p., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Wedle zaś art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p., akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu. Zdaniem skarżącego, z przytoczonej regulacji wynika, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami powiatu, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących tych nieruchomości należy do zarządu. Art. 12 pkt 8 u.s.p. stanowi wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być interpretowany ściśle. Organ stanowiący powiatu nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów powiatu na stanowiące i wykonawcze. Na potwierdzenie przyjętego stanowiska autor skargi powołał się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03. Zgodnie z tezą tego wyroku: „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radą do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”.

Zdaniem organu nadzoru ten wyrok znajduje również zastosowanie w kwestii podziału kompetencji między organami powiatu. Wskazano, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99.

Wychodząc od literalnego rozumienia pojęcia „zasad gospodarowania nieruchomościami” (tu powołano się na znaczenie pojęcia: „zasady” z Uniwersalnego Słownik Języka Polskiego, pod red. S. Dubisz, Warszawa 2008), autor skargi przyjął, że zasady gospodarowania nieruchomościami powiatu powinny stanowić zbiór

podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez zarząd. Według organu nadzoru, zakwestionowane zapisy uchwały regulują właśnie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapisy takie godzą nadto w wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Rada Powiatu nie może zatem ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać zarządu w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez powiat, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje. Powyższe stanowisko potwierdza również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 530/09.

W odpowiedzi na skargę Zarząd Powiatu Ząbkowickiego wyjaśnił, że po zapoznaniu się z treścią uzasadnienia skargi na sesji w dniu 27 marca 2014 r. Rada Powiatu Ząbkowickiego przyjęła uchwałę nr XL/227/2014 zmieniającą uchwałę Rady Powiatu Ząbkowickiego w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Ząbkowickiego. Powyższa uchwała została przekazana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i została opublikowana w dniu 2 kwietnia 2014 r. – pod pozycją: 1679. Mocą § 1 tej uchwały uchylono § 8 ust. 1 zdanie 2. oraz § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Na tej podstawie Zarząd Powiatu Ząbkowickiego wniósł o odstąpienie od rozpatrywania skargi.

W odpowiedzi na powyższe stanowisko Wojewoda Dolnośląski, powołując się na treść § 3 ust. 2 uchwały nr XL/227/2014, zgodnie z którym dokonana przez Zarząd Powiatu zmiana weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, wskazał iż zaskarżone fragmenty uchwały nr VI/30/1999 przestały obowiązywać od dnia 27 kwietnia 2014 r. Wobec powyższego zasadnym jest podtrzymanie skargi celem usunięcia skutków, jakie zaskarżone przepisy uchwały wywołały w okresie ich obowiązywania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. poz. 270, ze zm.) dalej w skrócie „p.p.s.a.”.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania.

Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana z powołaniem się na art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.), dalej w skrócie u.s.p. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Adresatami prawa miejscowego mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie. Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania. Skoro zaskarżona uchwała zawiera normy powszechnie obowiązujące na terenie powiatu, niekonsumujące się w jednostkowym stosowaniu, stanowi ona akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, natomiast ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Jeżeli zatem ustrojodawca wyodrębnił stanowiące i wykonawcze organy samorządu terytorialnego, to jako zasadę można przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z organów, nie mogą być realizowane przez drugi z tych organów.

Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja pozostawiła tym jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy (vide: wyrok NSA z 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 284/2009).

Przedstawiony podział został uszczegółowiony w przepisach ustaw samorządowych – również w ustawie o samorządzie powiatowym, która w art. 9 ust. 1 określiła, że Rada Powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. Według art. 26 ust. 1 u.s.p. organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, Status zarządu powiatu jako organu wykonawczego określony został w przepisie art. 32 u.s.p. przez wskazanie jego zasadniczych zadań. Zarząd powiatu wykonuje uchwały powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 3). Natomiast w art. 12 u.s.p. określono wyłączny zakres właściwości rady powiatu jako organu stanowiącego powiatu, przez wyliczenie katalogu spraw w których rada jest wyłącznie uprawniona do podejmowania uchwał. W katalogu tym w pkt 8 lit. a wymieniono stanowienie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieokreślony o ile przepisy ustawy szczególnej nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu jest wymagana również w przypadku, gdy po zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu.

Wśród ustaw szczególnych, o których mowa w przytoczonym przepisie, na pierwszym miejscu wskazać należy ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) – dalej: „u.g.n.”, która w dziale II zawiera szczególne unormowania dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Na tle uregulowań o charakterze kompetencyjnym zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami stwierdzić trzeba, że przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 32 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, według której do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu. Podobne uregulowanie zawiera art. 11 ust. 1 u.g.n. stanowiący, że zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

W korelacji z tym uregulowaniem pozostaje przepis art. 25b u.g.n. stanowiący, że powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu. Z treści art. 25 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 u.g.n. wywieść można, że gospodarowanie zasobem nieruchomości polega również na wykonywaniu czynności zbywania nieruchomości z zasobu oraz ich nabywanie do zasobu. W konsekwencji, przedstawione regulacje pozwalają przyjąć, że do organu wykonawczego powiatu należy bieżące gospodarowanie mieniem powiatu rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz powiatu.

Natomiast organ stanowiący powiatu decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw.

Podobieństwo i spójność regulacji zawartych w ustawach samorządowych, pozwala – zdaniem Sądu – na przyjęcie na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym stanowiska prezentowanego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 554/07) – zgodnie z którym rada powiatu nie może podejmować czynności, które należą do strefy wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisów zaskarżonej uchwały należy wskazać, że obciążanie nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste mieści się w sferze indywidualnych regulacji umownych należących do kompetencji organu wykonawczego powiatu. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – vide wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 530/09, z dnia 21 maja 2008r. II SA/Wr 139/08, WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2008 r. II SA/GI716/09, WSA w Gorzowie Wlkp z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Go 289/12). Tym samym Rada nie jest uprawniona do określania – jako zasady o której mowa w art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. – zryczałtowanej opłaty w wysokości 300 zł za przygotowanie dokumentacji do zbycia nieruchomości, która podlega wpłacie w momencie złożenia wniosku o nabycie nieruchomości. Przygotowanie nieruchomości do zbycia i rozliczenie związanych z tym kosztów należy do sfery gospodarowania mieniem powiatu, które na mocy art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p. należy do kompetencji zarządu. Również czynności związane z gospodarowaniem zasobem nieru-

chomości – w tym przez zapewnienie ich wyceny - wykonuje zarząd powiatu (art. 23 w związku z 25b u.g.n.). Rada nie była również uprawniona do określenia w ocenianej uchwale sposobu ponoszenia opłat notarialnych. Kwestie te należą do szeroko rozumianych rozstrzygnięć umownych konkretyzowanych w czynności prawnej dokonywanej przez strony stosunku obligacyjnego. Wszelkie ustalenia w tym zakresie (przybierające formę oświadczenia woli) władny jest poczynić wspólnie z drugą stroną umowy jedynie organ wykonawczy powiatu, któremu przyznano kompetencje do dokonywania czynności prawnych w imieniu powiatu i któremu z mocy u.g.n. powierzono gospodarowanie zasobem nieruchomości powiatu. W kontekście przedstawionych uwag, Skład orzekający podziela stanowisko, według którego, wskazywanie przez radę organowi wykonawczemu w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 u.g.n. stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 12 pkt 8 lit a u.s.p. Rada jest bowiem upoważniona do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez powiat reprezentowany przez jej organ wykonawczy (por. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r. II SA/Wr 335/08).

Dlatego też podzielając zarzuty skargi należało stwierdzić, że powyższym zasadom stanowienia prawa miejscowego nie odpowiadają przepisy § 8 ust. 1 zdanie 2. oraz § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do stanowiska zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę należy wyjaśnić, że uchylenie przez Radę Powiatu uchwały w zaskarżonej części, nie czyni bezprzedmiotowym jej sądowej kontroli. W judykaturze słusznie podkreśla się, że istotą tej kontroli jest ocena legalności zaskarżonego aktu według stanu faktycznego i prawnego z daty jego podjęcia. Uchylenie lub zmiana zaskarżonej uchwały nie czyni – co do zasady – zbędnym wydania wyroku przez sąd, szczególnie jeżeli zaskarżona uchwała stosowana była do sytuacji występujących w okresie poprzedzającym wydanie wyroku. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące niż uchylenie uchwały – wywierające skutki od daty uchylenia (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06, orzeczenie dostępne w bazie internetowej CBOIS).

W niniejszej sprawie należało mieć na uwadze, że wobec faktu funkcjonowania w obrocie prawnym zaskarżonej uchwały przez okres blisko 15 lat, jej niezgodne z prawem uregulowania obowiązywały i określały stosowne zachowania prawne zarówno organów, jak i osób fizycznych, których akt ten dotyczył. Stąd też stwierdzenie nieważności uchwały w części spowoduje, że zakres jej obowiązywania zostanie uchylony od dnia jej wejścia w życie. Natomiast umorzenie postępowania – tak jak wnosił Powiat Ząbkowicki – utrzymanie niezgodnych z prawem postanowień uchwały, przesunąłoby do dnia prawomocności wyroku w niniejszej sprawie.

Wobec powyższego, kontrolując zaskarżoną uchwałę w zakresie wskazanym wyżej, stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził w pkt. 1 wyroku nieważność skarżonej uchwały w części dotyczącej § 8 ust. 1 zdanie 2. oraz § 8 ust. 2. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt 1. wyroku orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania sądowoadministracyjnego orzeczono w trybie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.