



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 15 grudnia 2022 r.

Poz. 5857

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.207.2022 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XLI/307/22 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przekazania przez Gminę Jedwabne zadania zarządzania publicznymi drogami gminnymi

UZASADNIENIE

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Jedwabnem podjęła uchwałę Nr XLI/307/2022 w sprawie przekazania przez Gminę Jedwabne zadania zarządzania publicznymi drogami gminnymi.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 02 grudnia 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 07 grudnia 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 6 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 t.j.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Rada Miejska w Jedwabnem w § 1 uchwały ustaliła, iż „Przekazuje się w zarząd Powiatu Łomżyńskiego odcinek drogi gminnej Nr 104654B - działka nr 191/6 obręb ewidencyjny Kąty – odc. około 358 mb.”.

Przed wszystkim powyższy zapis pozostaje niejako w sprzeczności z tytułem uchwały. W tytule wskazano, iż uchwała dotyczy „przekazania zadania zarządzania publicznymi drogami gminnymi”, podczas gdy w treści uchwały mowa jest o „przekazaniu w zarząd odcinka drogi gminnej”. Nie wyjaśniono przy tym, co owo „przekazanie w zarząd” oznacza i o którą konkretnie instytucję chodzi. Ponieważ mowa o „przekazaniu (nieruchomości) w zarząd” domniemywać można, że chodzi o trwały zarząd w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, co jednak nie zostało w treści uchwały sprecyzowane, zaś uchwała ta nie zawiera uzasadnienia. Podkreślić przy tym należy, iż „przekazanie zadania zarządzania drogą” nie jest

pojęciem tożsamym z „przekazaniem w zarząd”. Taki zapis budzi poważne zastrzeżenia oraz nie pozwala na stwierdzenie, jaka czynność ma stanowić przedmiot uchwały.

Jeżeli przyjąć, że celem uchwały było „przekazanie zadania zarządzania publicznymi drogami gminnymi”, organ nadzoru wyjaśnia, że nie jest możliwe przekazanie powiatowi zadania stanowiącego zadanie własne gminy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Zwrócić w tym miejscu uwagę należy na art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, który po wyliczeniu w ustępach poprzedzających należących do powiatu zadań publicznych o charakterze ponadgminnych oraz wskazaniu, iż zakres ten może zostać powiększony o zadania z zakresu administracji rządowej wskazuje nadto, iż powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Przytoczony przepis tym razem jednoznacznie stwierdza, iż powiat w drodze porozumienia może jedynie przekazać swe zadania gminie co tym samym sprawia, że nie może on przejąć zadań należących do gminy (tak m.in. WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 174/08).

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z mocy art. 8 ust. 1 i 2 tejże ustawy zakres ten może dodatkowo zostać zwiększony o powierzone gminie zadania z zakresu administracji rządowej (zlecone bądź przyjęte do wykonania w drodze porozumienia), natomiast stosownie do art. 8 ust. 2a ustawy także o zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa powierzone jej na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Tym samym z mocy zawartych z powiatem bądź województwem porozumień zakres zadań gminy może jedynie ulec zwiększeniu, niedopuszczalnym jest natomiast ograniczenie zadań własnych gminy i wyzbycie się części z nich poprzez przekazanie ich w drodze porozumienia powiatowi.

Ustawa przewiduje bowiem wprawdzie możliwość przekazania innej jednostce samorządowej należącego do gminy zadania jednak nie w drodze porozumienia z powiatem lecz w drodze zawarcia w trybie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym porozumienia międzygminnego, którego celem jest powierzenie jednej z gmin określonych w porozumieniu zadań publicznych.

Stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat ma możliwość przyjęcia do realizacji zadań wyłącznie z zakresu administracji rządowej, natomiast porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego mogą dotyczyć jedynie powierzenia im do realizacji zadań powiatu. Przepis ten nie pozwala tym samym na przejęcie przez powiat do realizacji zadania gminy.

Podkreślić należy, iż przepis art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, który Rada powołała w podstawie prawnej uchwały, nie stanowi samodzielnej i odrębnej podstawy do podejmowania uchwały przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego. Podejmowanie uchwał w przedmiocie przejęcia bądź przekazania zadań, uregulowane jest bowiem w ustawach ustrojowych i może się odbywać jedynie na zasadach tam uregulowanych.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, że uchwała w sprawie przekazania zadania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – w sytuacji, gdy jej założenia są prawidłowe – nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Wskazać należy, iż zgodnie z brzmieniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 t.j.), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych. Niniejsza uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

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).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie 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., sygn. akt 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., sygn. akt II OSK 134/05 NSA i WSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Badana uchwała Rady Miejskiej w Jedwabnem nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną, zawiera bowiem regulacje i obowiązki skierowane do organów gminy, powinna więc wejść w życie z dniem podjęcia.

Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

POUCZENIE

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik