



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 16 lipca 2024 r.

Poz. 3473

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.137.2024.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr III/27/24 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 21 czerwca 2024 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże do zawarcia porozumienia z Powiatem Białostockim.

UZASADNIENIE

W dniu 21 czerwca 2024 r. Rada Gminy Dobrzyniewo Duże podjęła uchwałę Nr III/27/24 w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże do zawarcia porozumienia z Powiatem Białostockim. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 27 czerwca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. 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), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Mocą § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale. Jak stanowi art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 ww. przepisu wskazano ponadto, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną

normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały należy stwierdzić, że nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w ww. uchwale prowadzi bowiem do wniosku, że nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest to akt dotyczący jednorazowej sytuacji tj. upoważnienia Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże do zawarcia porozumienia z Powiatem Białostockim w zakresie korzystania z kolektora kanalizacji deszczowej Gminy Dobrzyniewo Duże do odprowadzania wód opadowych i roztopowych powstałych w wyniku opadów atmosferycznych.

Organ nadzoru podziela w całości stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w przedmiotowym zakresie, zgodnie z którym uchwały w przedmiocie zawierania porozumień administracyjnych nie należą do aktów prawa powszechnie obowiązujących, a należą do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym i nie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto należy zauważyć, iż z przywołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 poz. 107) wynika „w sposób jednoznaczny i ścisły, iż tylko porozumienia zawarte pomiędzy wskazanymi podmiotami podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (...) Porozumienie modyfikuje treść ustaw, przekazując kompetencje do wykonywania konkretnych zadań na rzecz tych organów, którym ustawa wprost nie daje takich uprawnień, dlatego to ten akt podlega opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (...) Obowiązek ogłoszenia porozumienia zawartego pomiędzy uprawnionymi podmiotami wynika również z art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest również argumentem potwierdzającym normatywny charakter porozumienia zawieranego na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, a nie uchwały”. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Op 127/05).

Dodać należy, iż pomimo że żaden przepis prawa nie określa szczegółowych zasad stanowienia przepisów prawa miejscowego, analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w kontekście prawnych charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego wyróżnionych w doktrynie i orzecznictwie, nie pozwala na jej zakwalifikowanie do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady, **powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia**.

Dodatkowo wskazać należy, iż treść § 1 niniejszej uchwały w zakresie upoważnienia wójta gminy do zawarcia przedmiotowego porozumienia, godzi w postanowienia art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 poz. 609 z późn. zm.) Podnieść należy, iż ww. przepis ustawy ustrojowej, wyznacza zakres kompetencji organu wykonawczego gminy, który kieruje bieżącymi sprawami jednostki i reprezentuje ją na zewnątrz. Niewątpliwie jedynym organem gminy, uprawnionym do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej jest w zaistniałej sytuacji wójt gminy. Konsekwentnie wskazać zatem należy, iż dane upoważnienie musi wynikać z pierwotnej kompetencji upoważniającego, a w tym przypadku oznacza to, iż Rada Gminy Dobrzyniewo Duże mogłaby upoważnić wójta gminy do działania, gdyby sama dysponowała określonym uprawnieniem. Rada Gminy nie jest organem uprawnionym do zawierania porozumień międzygminnych, gdyż ta sfera działalności organu wynika bezpośrednio z wskazanego wyżej uprawnienia wójta do reprezentacji gminy na zewnątrz. Poprawnym legislacyjnie rozwiązaniem jest w zaistniałej sytuacji przyjęcie przez radę gminy regulacji wyrażającej jedynie jej zgodę na zawarcie danego porozumienia.

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, stwierdzenie nieważności badanej uchwały we wskazanej wyżej części, jest w pełni uzasadnione.

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
Kierownik Oddziału Nadzoru Komunalnego
Adam Krzywacki