



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2020 r.

Poz. 26



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.564.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/119/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i” oraz § 5 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/119/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i” oraz § 5 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/119/2019 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Hrubieszowie przyjęła Statut Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie. Statut stanowi załącznik do uchwały.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że *uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja, w zakresie, w jakim przewiduje ogłoszenie uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z 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). Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym z mocy przepisów szczególnych. Tym samym brak jest podstaw prawnych do zarządzenia publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego mają charakter generalny i abstrakcyjny, są adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w uchwale.

W kwestii charakteru prawnego uchwały w sprawie utworzenia i nadania statutu jednostce budżetowej wykonującej zadania zarządcy dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Lublinie w wyroku z dnia 11 grudnia 2018r., sygn. akt III SA/Lu 388/18, w którym stwierdził, że „w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 r., I OSK 1628/09 oraz powołane w jego uzasadnieniu wyroki NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05, LEX nr 228249 oraz z dnia 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, LEX nr 174918). Podzielając powyższe stanowisko uznać należy, że uchwała w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zarząd Dróg i Mostów nie stanowi aktu prawa miejscowego”.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona także inną wadą prawną.

W § 5 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Hrubieszowie postanowiła, iż organizację i zasady funkcjonowania Miejskiej Służby Drogowej określa regulamin organizacyjny, nadany przez kierownika w drodze zarządzenia (ust. 1). *Regulamin, o którym mowa w ust. 1 podlega uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 5 ust. 2 Statutu nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem została podjęta bez podstawy prawnej.

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2018 r. poz. 2068, ze zm.) nie upoważniają burmistrza do działania w tej materii. W szczególności kompetencji prezydenta do zatwierdzania treści regulaminu organizacyjnego zarządu dróg nie sposób wywieść z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., z 2019 r., poz. 869 ze zm.) zgodnie z którym, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Zarząd dróg, pod którym to pojęciem należy rozumieć jednostkę organizacyjną o charakterze pomocniczym wobec zarządcy drogi, utworzoną w drodze uchwały, odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta) - ma charakter samorządowej jednostki organizacyjnej i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzi w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 797/13 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17). Z przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że przedmiotem działalności zarządu drogi jest realizacja obowiązków zarządcy drogi. Zarząd dróg stanowi zatem wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną, powoływaną w celu obsługi zarządcy drogi przy wykonywaniu przez niego zadań (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 388/18).

Zauważyć zatem należy, że choć wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy posiada określone uprawnienia w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczą tylko i wyłącznie kierowników tych jednostek, a nie działalności jednostek organizacyjnych, o czym postanowiła Rada w kwestionowanym zapisie uchwały.

Zasadniczo w sferze uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanie bądź możliwość udzielania stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Regulamin organizacyjny jest nadawany przez kierownika tej jednostki. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu uprawnień i obowiązków przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/119/2019 we wskazanej części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Hrubieszowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie