



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 4704

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.127.2023.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XLV.352.2023 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych "Kolorowe Okienko" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 20 marca 2023 r. Rada Gminy Krzemieniewo podjęła uchwałę nr XLV.352.2023 w sprawie Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych "Kolorowe Okienko", zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 marca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.), zwanej dalej "Konstytucja RP", "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", "Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy". Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym poglądem: "(...) akty prawa miejscowego stanowione przez organu jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia. Wadliwe są zatem zarówno akty, które zostały wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak i takie, które opierały się na upoważnieniu, ale wykroczały poza jego granice" (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., III SA/Lu 107/14).

WSA w Gliwicach w wyroku z 21 lipca 2022 r., III SA/Gl 471/21 wskazał, iż: "(...) akty prawa miejscowego nie mają samoistnego statusu - są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego". Ponadto w cytowanym wyroku WSA w Gliwicach podkreślił, że: "Według

ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania, a niekiedy także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa (wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 372/16). Ważne jest także i to, że przedmiotem regulacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminy, wydanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, mogą być wszystkie sprawy pozostające we właściwości samorządu gminnego. To ustawodawca przesądza o tym, które z tych spraw mogą stać się przedmiotem regulacji prawnej gminy, ponieważ to on decyduje o konkretnym i praktycznym (a nie potencjalnym) przedmiocie przepisów gminnych".

Zgodnie z § 1 uchwały, "Wprowadza się Gminny Program realizacji inicjatyw lokalnych „Kolorowe okienko”. Jak stanowi § 2 ust. 2 uchwały, "Działania Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych „Kolorowe okienko” będą realizowane poprzez udzielenie pomocy rzeczowej na organizację wydarzeń". Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały, "Powierza się Wójtowi Gminy Krzemieniewo uprawnienie do ustalania zasad Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych „Kolorowe okienko”". Jednocześnie w § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy Krzemieniewo uregulowała, że: "Wójt Gminy Krzemieniewo określi w drodze zarządzenia regulamin Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych „Kolorowe okienko”". Organ nadzoru stwierdza, że na podstawie § 6 uchwały, "Uchwała wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Zatem zgodnie z wolą Rady Gminy Krzemieniewo rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: "Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej". Ponadto w podstawie prawnej rozpatrywanej uchwały także wskazano art. 7 ust. 1 u.s.g., w którym określono katalog zadań własnych gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy prawne nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podjęcia przez radę gminy aktu prawa miejscowego w przedmiocie gminnego programu realizacji inicjatyw lokalnych. Należy stwierdzić, że w przypadku podjęcia aktów prawa miejscowego Rada Gminy Krzemieniewo powinna jednoznacznie wykazać przepis szczególnie upoważniający do wydania takiego aktu. Tymczasem podstawę prawą rozpatrywanej uchwały stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazujące ogólną kompetencję rady gminy do załatwiania spraw z zakresy zadań własnych gminy niezastrzeżonych dla innych organów. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Krzemieniewo nie wykazała odpowiedniego upoważnienia ustawowego do podjęcia rozpatrywanej uchwały, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości, jako wydanej z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 u.s.g.

Organ nadzoru zwraca uwagę na treść art. 40 ust. 1 u.s.g., który jednoznacznie wskazuje, że tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego, co jednak nie ma miejsca w rozpatrywanej uchwale. NSA w tezie wyroku z 19 maja 2022 r., II GSK 176/19 jednoznacznie wskazał, iż: "Istotą aktów prawa miejscowego jest możliwość korzystania przez prawodawców lokalnych ze swobody prawotwórczej, której zakres każdorazowo określa ustawodawca, konstruując upoważnienie ustawowe do stanowienia danego rodzaju aktów prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że organy lokalne są upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Nie oznacza to prawa do dowolności prawodawców lokalnych, akty prawa miejscowego pozostają bowiem nadal aktami podustawowymi, wykonawczymi do ustawy, ale też nie wiąże się ich z upoważnieniem ustawowym w sposób tak wąski, jak w przypadku rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Dokonywana zatem przez sąd administracyjny kontrola legalności aktów prawa miejscowego, sprawowana na podstawie art. 184 Konstytucji oraz art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, powinna uwzględniać tak rozumiany wykonawczy charakter tych aktów wobec ustaw, na podstawie których są one stanowione".

Należy także wskazać, iż w rozpatrywanej uchwale scedowano na Wójta Gminy Krzemieniewo uprawnienie do określenia zasad oraz regulaminu Gminnego Programu realizacji inicjatyw lokalnych „Kolorowe okienko”. Zdaniem organu nadzoru w rozpatrywanej uchwale także nie wykazano ustawowej delegacji do przekazania uprawnień organowi wykonawczemu gminy w powyższym zakresie, co stanowi także istotne naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g. Z treści rozpatrywanej uchwały nie wynika upoważnienie do

przekazywania wskazanemu organowi uprawnień w zakresie określania zasad czy regulaminu realizacji gminnych inicjatyw lokalnych.

Zgodnie z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), "Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej". Organ nadzoru stwierdza jednak, że nie można uznać, iż intencją Rady Gminy Krzemieniewo było podjęcie uchwały w oparciu o art. 19c ust. 1 ww. ustawy, będącej aktem prawa miejscowego, ponieważ rozpatrywana uchwała nie zawiera żadnych regulacji dotyczących trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. W tym stanie sprawy należy podkreślić, iż podejmując rozpatrywaną uchwałę Rada Gminy Krzemieniewo nie wykazała, że posiada upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały, która ponadto stanowi akt prawa miejscowego.

Jak stanowi WSA we Wrocławiu w tezie wyroku z 28 kwietnia 2022 r., IV SA/Wr 714/21, "(...) gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Innymi słowy, uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Oznacza to, że każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to bowiem takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa (po. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3984/21). O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi wspomniany już wcześniej art. 94 Konstytucji RP. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem".

Wobec wszystkich powyższych ustaleń stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 20 marca 2021 r. nr XLV.352.2023 w całości jest konieczne i zasadne.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Krzemieniewo
2. Wójt Gminy Krzemieniewo