



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.79.2021

Kielce, dnia 13-09-2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/231/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Gminę Wilczyce porozumienia międzygminnego w celu przygotowania i realizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sandomierz na lata 2021-2030, w części dotyczącej § 3 uchwały w zakresie słów: „i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.”

Uzasadnienie

Rada Gminy w dniu 12 sierpnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXI/231/2021 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Gminę Wilczyce porozumienia międzygminnego w celu przygotowania i realizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sandomierz na lata 2021-2030. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 16 sierpnia 2021 r. W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia sposobu publikacji uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W dniu 24 sierpnia 2021 r. Wojewoda Świętokrzyski przesłał do Rady Gminy zawiadomienie, znak PNK.I.4131.79.2021 o wszczęciu postępowania nadzorczego. Na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru określił Radzie Gminy termin do składania wyjaśnień. Rada gminy nie skorzystała z możliwości zajęcia stanowiska.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że uchwała Rady Gminy Wilczyce Nr XXXI/231/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Gminę Wilczyce porozumienia międzygminnego w celu przygotowania i realizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sandomierz na lata 2021-2030 istotnie narusza prawo, we wskazanym poniżej zakresie.

Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego wskazując w § 3 uchwały, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Takie rozwiązanie stoi 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). Należy zauważyć, iż wyrażenie zgody przez organ stanowiący gminy na zawarcie porozumienia o współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach określonego programu nie mieści się w katalogu aktów prawnych wymienionych w powyższym przepisie. Uchwała podjęta w przedmiotowej kwestii nie jest także aktem prawa miejscowego, gdyż nie została oparta na normie prawnej zawartej w przepisie rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa do nadania jej takiego charakteru. Kompetencji Rady Gminy do stanowienia prawa miejscowego nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 749/00). Przepisy obowiązującego prawa nie nakazują publikacji niniejszej materii w dzienniku urzędowym województwa, a tym samym badana uchwała nie może być w tym publikatorze ogłoszona. O ile porozumienie zawarte przez odpowiednie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 6 a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o tyle nie ma podstaw, aby uznać, że uchwała rady gminy wyrażająca wolę przystąpienia do realizacji określonego przedsięwzięcia międzygminnego, poprzedzająca zawarcie porozumienia, podlega promulgacji.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. 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; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 430/19). W procesie kwalifikacji poszczególnych regulacji i nadawania im waloru aktów prawa miejscowego niezbędne jest ustalenie, czy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym są skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów na terenie właściwości danego organu. W przypadku pozytywnej odpowiedzi będziemy mieli do czynienia

z aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć należy, że charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Ponadto, akty prawa miejscowego winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia), jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Gminę Wilczyce porozumienia międzygminnego w celu przygotowania i Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Sandomierz na lata 2021-2030 ma natomiast jednorazowe zastosowanie i brak jest cech abstrakcyjności aktu prawnego.

Powyzsze naruszenie prawa ma charakter istotny, dlatego też skutkuje stwierdzeniem nieważności § 3 uchwały w zakresie słów: „i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.”

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski