



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 grudnia 2024 r.

Poz. 5816

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.231.2024.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 2 w zakresie słów: „w szczególności”, § 3 oraz § 5 uchwały nr VII/42/24 Rady Gminy Narew z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Narew.

UZASADNIENIE

W dniu 26 listopada 2024 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę nr VII/42/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 9 grudnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy 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 organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna badanego aktu wykazała istotne naruszenie art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie otwartego katalogu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez nadanie uchwale waloru aktu prawa miejscowego, a także art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wkroczenie w kompetencje Wójta, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy organu wykonawczego oraz urzędu gminy, którego kierownikiem jest Wójt.

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Z kolei art. 10b ust. 1 ww. ustawy stanowi, że wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi". Zgodnie z ust. 2 tego przepisu ustawy rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Mocą § 2 Rada Gminy Narew określiła zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Jednak sformułowanie: „Do zakresu zadań powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi należą w szczególności (...)” powoduje, że katalog przekazanych zadań pozostał otwarty. Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje, w zakresie, w jakim wprowadzają otwarty katalog obowiązków powierzonych jednostce obsługującej, są niezgodne z art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem uchwała rady gminy powinna ustalać zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Ustalenie ich w sposób, w jaki dokonała tego Rada Gminy Narew, pozwala na powierzenie jednostce obsługującej również takich zadań, które nie zostały określone uchwałą organu stanowiącego.

Za naruszający przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 3 uchwały, zgodnie z którym: „Zobowiązuje się Wójta Gminy Narew do dostosowania struktury organizacyjnej Urzędu Gminy Narew oraz procedur realizacji zadań w ramach wspólnej obsługi”. Powyższym przepisem Rada wkroczyła w kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy. Należy wskazać, że materia ta – zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wyłącznej kompetencji wójta, który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 ww. ustawy określa, że wójt jest kierownikiem urzędu gminy. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując kwestionowany przepis bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Wójta Gminy Narew, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu warto wskazać na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15, iż: „Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. "Stanowienie" nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r., II SA/Gl 575/08; WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Lu 454/10 i z dnia 7 kwietnia 2011 r., III SA/Lu 98/11; NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r. II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2014 r., III SA/Wr 910/13; Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, uwaga 5, LEX; P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, s. 217-218)”.

Mocą § 5 Rada Gminy Narew postanowiła, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

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 WSA 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 wskazał NSA w wyroku 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 wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Narew, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonego kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Uchwała tego typu może wiązać wyłącznie adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę. Akt ten posiada więc jedynie charakter wewnętrzny oraz zadaniowy i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w szczególności WSA w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20 podniósł, iż "uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 SamGminU, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jak już podnoszono w orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 10a i art. 10b SamGminU nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści się upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Op 238/19, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19)".

Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w ww. wyroku WSA w Kielcach, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i spowodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada „sztucznie” (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż stwierdzenie nieważności § 2 w zakresie słów: „w szczególności”, § 3 oraz § 5 analizowanej uchwały 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń