



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 11 stycznia 2017 r.

Poz. 354

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.1.2017 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2017 roku

w sprawie stwierdzenia się nieważności uchwały Nr XXIV/204/2016 Rady Gminy Krościenko nad Dunajcem z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w gminie Krościenko nad Dunajcem na rok 2016 – w całości

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXIV/204/2016 Rady Gminy Krościenko nad Dunajcem z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w gminie Krościenko nad Dunajcem na rok 2016 – **w całości**.

Uzasadnienie

W dniu 5 grudnia 2016 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała Nr XXIV/204/2016 Rady Gminy Krościenko nad Dunajcem z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w gminie Krościenko nad Dunajcem na rok 2016.

Organ nadzoru, dokonując wstępnej oceny ww. uchwały, powziął wątpliwości co do istnienia upoważnienia, przyznanego organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, przez ustawodawcę, do podejmowania uchwał w przedmiocie ustalania średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w gminach.

W związku z powyższym wystosowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 6 grudnia 2016 r., znak: WN-II.4100.453.2016), w którym organ nadzoru wskazał swoje zastrzeżenia, umożliwiając władzom gminy Krościenko nad Dunajcem zajęcie stanowiska w przedmiocie upoważnienia ustawowego do podjęcia kwestionowanej uchwały – w terminie do dnia 21 grudnia 2016 r.

W dniu 23 grudnia 2016 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Zastępcy Wójta Gminy Krościenko nad Dunajcem z dnia 19 grudnia 2016 r., znak: ZP.6730.16.2016, z którego wynika, iż podejmując uchwałę Nr XXIV/204/2016 wzorowano się na innych uchwałach w sprawie ustalenia średniej wielkości gospodarstwa rolnego, publikowanych w dziennikach urzędowych.

Po dokonaniu analizy całokształtu zebranych w toku postępowania wyjaśniającego materiałów organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała rażąco narusza obowiązujący porządek prawny, co czyni koniecznym jej wyeliminowanie w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Uzasadniając zajęte stanowisko, należy zauważyć, co następuje.

Organ nadzoru dokonał dogłębnej analizy przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g. – w szczególności przywołanych

w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p. – w szczególności przywołanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 61 ust. 4.

W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów prawa przywołanych w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały nie może stanowić właściwego upoważnienia ustawowego do jej podjęcia. Ponadto organ nadzoru nie dostrzegł takiego przepisu w obowiązującym obecnie stanie prawnym. Także władze gminy Krościenko nad Dunajcem, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie były w stanie wskazać upoważnienia ustawowego, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że uchwała podjęta została na wzór uchwał podejmowanych przez organy stanowiące innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tym samym dla podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego konieczne jest każdorazowe upoważnienie, wynikające wprost z przepisu rangi ustawowej.

Stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 u.s.g. rada gminy może podejmować uchwały w wymienionych w tym przepisie sprawach, jak również stanowić w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że podejmowanie uchwał przez radę gminy może mieć miejsce jeżeli przepis rangi ustawowej taką możliwość przewiduje.

Za podstawę prawną do podjęcia uchwały nie może być natomiast uznany fakt podejmowania podobnych uchwał przez inne gminy.

W uchwale, jako podstawę prawną jej podjęcia Rada Gminy Krościenko nad Dunajcem – oprócz przepisów u.s.g. - przywołała art. 61 ust. 4 u.p.z.p., jako ustawowe upoważnienie. Przytaczany przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p., posiada następujące brzmienie:

„Przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.”,

W ocenie organu nadzoru ww. przepis nie stanowi ustawowej delegacji do wydania przez Radę Gminy Krościenko nad Dunajcem niniejszej uchwały.

Za takowe trudno też uznać przywołane w podstawie prawnej uchwały ogólne przepisy u.s.g. czyli art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1. W przedmiocie uznawania za samoistną podstawę prawną norm ogólnych zawartych w u.s.g. wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 110/13 orzekł, iż „z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa”.

Dodatkowo, zapis znajdujący się w § 4 uchwały, wskazuje na nadanie jej, przez Radę Gminy Krościenko nad Dunajcem, charakteru aktu prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 780/12, scharakteryzował akty prawa miejscowego w następujący sposób (cyt.): „Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;
- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;
- 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie dodatkowo nadmienić, iż nie dostrzega spełnienia ww. cech przez treść kwestionowanej uchwały.

Konkludując:

Zgodnie z treścią normy ujętej w 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 doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, gdyż podjęta została bez upoważnienia ustawowego, a argument ten czyni zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego

w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
w Wydziale Prawnym i Nadzoru
mgr Artur Słowik