



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 07 listopada 2022 r.

Poz. 6996

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.847.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/386/2022 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/235/13 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie przejścia od Powiatu Gliwickiego zadania zarządzania przystankami komunikacyjnymi zlokalizowanymi w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych Gminy Gierałtowiec, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2022 r. Rada Gminy Gierałtowiec przyjęła uchwałę Nr LII/386/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/235/13 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie przejścia od Powiatu Gliwickiego zadania zarządzania przystankami komunikacyjnymi zlokalizowanymi w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych Gminy Gierałtowiec, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Wykaz przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych Gminy Gierałtowiec*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 8 ust. 2a, art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym: *Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego*. Z kolei z art. 18 ust. 2 pkt 11 powołanej ustawy wynika, że: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należą: podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a*.

W tym miejscu należy podkreślić, że w ocenie organu nadzoru, uchwała podjęta na podstawie art. 8 ust. 2a w związku z art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie ma charakteru generalnego – bo zawarte w niej normy nie definiują adresata przez wskazanie pożądanых cech, a jedynie przez wymienienie z nazw adresatów, oraz nie ma charakteru abstrakcyjnego – bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w jednej konkretnej sytuacji, a nie w pewnych powtarzalnych okolicznościach. Te wszystkie cechy przemawiają za

uznaniem przedmiotowej uchwały za akt „zwykły”, a nie akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia.

Dodatkowo, zgodnie z art. 19 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy o drogach publicznych:

1. *Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi.*

2. *Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:*

1) *krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;*

2) *wojewódzkich – zarząd województwa;*

3) *powiatowych – zarząd powiatu;*

4) *gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).*

4. *Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Zarządcy dróg mogą zawierać także porozumienia w sprawie finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.*

Wymaga jedynie zasygnalizowania, że porozumienie między jednostkami samorządu terytorialnego, zawarte na gruncie ustrojowej ustawy o samorządzie gminnym, zakreśla ogólne ramy do zawarcia szczegółowego porozumienia, między zarządcami dróg, na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. W istocie bowiem dopiero dwuetapowy przebieg tego rodzaju współdziałania przesądza o tym, że zawarcie takiego porozumienia wyczerpuje skutecznie normatywny katalog form oddziaływania między kooperującymi podmiotami administrującymi. Zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, przez zarządcę drogi, jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wymaga uprzedniego podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 11 w związku z art. 8 ust. 2 i 2a ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1534/13 oraz z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1975/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2299/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się zaś organu stanowiącego gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Do organów władzy publicznej, odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie.

Regulacja § 3 uchwały jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Rada Gminy w § 3 uchwały Nr XXXI/235/13 wskazała, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Wobec powyższego, ww. uchwała nie została zakwalifikowana do aktów prawa

miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym). Dalej należy wskazać, że z treści § 3 kwestionowanej uchwały Nr LII/386/2022 wynika, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tym samym kwestionowana uchwała w przedmiotowej materii błędnie została zaliczona do aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne było dokonanie aktem prawa miejscowego zmiany uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Zmiana uchwały powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała zmieniana (pierwotna) weszła w życie. Oznacza to, że uchwała zmieniająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie uchwały (tzw. zwykłej, która nie stanowi aktu prawa miejscowego), której przedmiotem byłoby postanowienie o zmianie treści uchwały pierwotnej. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już zmiana tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gierałtowiec istotnie naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Jak już wyżej podniesiono, opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LII/386/2022 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/235/13 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 16 maja 2013 roku w sprawie przejścia od Powiatu Gliwickiego zadania zarządzania przystankami komunikacyjnymi zlokalizowanymi w ciągu dróg powiatowych w granicach administracyjnych Gminy Gierałtowiec, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz