



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.177.1.2023.AS

Wrocław, 29 czerwca 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr V/33/2023 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zmiany Statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Kłodzku.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Kłodzkiego, na sesji w dniu 30 maja 2023 r., działając między innymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), oraz art. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), podjęła uchwałę Nr V/33/2023 w sprawie zmiany Statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Kłodzku.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 1 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut. Analizowaną uchwałą Rada Powiatu Kłodzkiego nadała nowy statut jednostce budżetowej „Zarząd Dróg Powiatowych w Kłodzku”.

Zgodnie § 4 uchwały „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że 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). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów powiatu, wydawane przez nich 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 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.

Tymczasem uchwała Rady Powiatu Kłodzkiego nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują w sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki, czyli należy ją uznać za akt wewnętrzny. Akty wewnętrzne podobnie jak akty powszechnie obowiązujące – są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Akt wewnętrzny od aktu prawa miejscowego odróżnia więc przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (D. Dąbek (w:) "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz" pod red. P. Chmielnickiego, wyd. LexisNexis, Warszawa 2013; por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1043/19).

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Op 521/06 uznał, iż tożsama w treści uchwała w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Powiatowych nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności fragmentu § 4 uchwały należy uznać, że akt ten wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski