



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LXVIII/705/23 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzych z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg, Komunikacji i Utrzymania miasta w Wałbrzychu - jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270), Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę Nr LXVIII/705/23 zmieniającą uchwałę Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzych z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg, Komunikacji i Utrzymania miasta w Wałbrzychu - jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych.

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

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem 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; zwanej dalej: ustawa), określając sposób wejścia uchwały w życie w trybie jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Wałbrzycha dokonała zmiany uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zdecydowano zatem o wejściu w życie tego aktu w trybie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przede wszystkim należy zauważyć, że badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki organizacyjnej gminy jaką jest zarząd dróg gminnych (miejskich). Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w § 3 uchwały. Przepis art. 13 ustawy zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy zatem stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. W szczególności przepisu takiego nie zawiera ustawa o samorządzie gminnym ani ustawa z dnia 21 marca

1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645), regulująca m.in. zadania administracji drogowej. Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy.

Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 ustawy. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami gminnego aparatu administracji. Jej adresatem są podmioty usytuowane wewnątrz struktury tej jednostki, odpowiedzialne za jej funkcjonowanie w ramach gminy. Treść uchwały sprowadza się do stworzenia określonej struktury organizacyjnej jednostki gminnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa wewnętrznego i nie podlega obowiązkowi promulgacji.

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 gminy, 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.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że niniejsza uchwała nie należy do kategorii uchwał wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowa uchwała nie dotyczy bowiem organizacji instytucji gminnej. Analiza znaczenia pojęcia „instytucja” pozwala stwierdzić, że za instytucję można uznać tylko taką jednostkę organizacyjną, która realizuje wynikające z przepisów prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny - powszechnie dostępny, tj. jednostkę realizującą określone zadania gminy wobec wszystkich mieszkańców. Owa powszechna dostępność stanowi kryterium odróżniające instytucje od jednostek organizacyjnych o charakterze ograniczonej dostępności. Dodatkowo określone zadania gminy muszą być realizowane przez gminę lub jej jednostki organizacyjne na zasadzie wyłączności. W rozpatrywanym przypadku kryterium to nie ma zastosowania. Choć zasadą jest, że zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, to ustawodawca w art. 19 ust. 4 tej ustawy stanowi: „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.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 czerwca 2023 r. (sygn. akt III SA/Łd 158/23) odnosząc się do uchwały w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Wspólnych Domów Pomocy Społecznej i nadania jej statutu stwierdził, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Jak wskazano w wyroku: „Sąd podziela stanowisko, że uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym (por. wyroki: WSA w Lublinie z 07.12.2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06; WSA w Opolu z 19.12.2006 r., sygn. akt II SA/Op 518/06; WSA w Poznaniu z 10.09.2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; WSA w Poznaniu z 20.04.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16; NSA z 24.05.2007 r., sygn. akt II OSK 353/07; NSA z 03.03.2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09; CBOSA). Zauważyć należy, że jednostki budżetowe nie są samodzielne, stanowią wewnętrzny aparat organizacyjny, są podporządkowane organizacyjnie i merytorycznie (służbowo) organom je tworzącym. Gminne jednostki budżetowe funkcjonują w obrębie wewnętrznego systemu organizacyjnego gminy, w tym wspólnego budżetu, a współdziałanie nie jest oparte na formach właściwych dla samodzielnych stron stosunków prawnych. Statut jednostki budżetowej jest skierowany 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 (por. wyrok WSA w Opolu sygn. akt II SA/Op 518/06). To, że

dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - "działa w sferze zewnętrznej" (por. wyrok NSA sygn. akt II OSK 353/07)."

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji fragmentu § 3 uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały powoduje, że weszła ona w życie w dniu jej podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, 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. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski