



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1103

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.52.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/149/19 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 27 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia pomiędzy Gminą Wręczyca Wielka a Gminą Kłobuck w sprawie przekazania przez Gminę Wręczyca Wielka zadania w zakresie zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu Gminie Kłobuck - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2, 6a i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 grudnia 2019 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia pomiędzy Gminą Wręczyca Wielka a Gminą Kłobuck w sprawie przekazania przez Gminę Wręczyca Wielka zadania w zakresie zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu Gminie Kłobuck.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 39a ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) oraz art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.). Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych*. Przepis art. 39a ust. 4 ustawy Prawo oświatowe stanowi, że: *zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami*. Z kolei zgodnie z przepisem art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego *jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej*.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2, 6a i 10 ustawy.

Przepisem § 4 niniejszej uchwały Rada Gminy przewidziała jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy. Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2, 6a i 10 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin (pkt 2), porozumienia w sprawie

wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego (pkt 6 lit. a) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nie stanowi ona aktu prawa miejscowego bowiem nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. 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 jednostek samorządu terytorialnego, 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 Gminy Wręczyca Wielka nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie innej jednostce samorządu terytorialnego zadań publicznych w drodze zawartego porozumienia pomiędzy organami wykonawczymi tych jednostek, dotyczy jednorazowej sytuacji i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia w tej sprawie. Dopiero na podstawie zawartego porozumienia zostanie przekazane zadanie polegające na zapewnieniu uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych związanych z wyrażeniem zgody na zawarcie przez organ wykonawczy porozumienia w sprawie przekazania zadania publicznego. Natomiast samo porozumienie w sprawie przekazania przez Gminę Wręczyca Wielka zadania w zakresie zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu Gminie Kłobuck, zgodnie z art. 13 pkt 6 lit. a ustawy, będzie podlegało publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wskazać również należy, że nie istnieje także inny przepis szczególny, o jakim mowa w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia w sprawie przekazania do realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowo administracyjnym, zgodnie z którym „uchwała w sprawie zawarcia porozumienia administracyjnego nie należy do aktów prawa powszechnie obowiązującego, należy ona do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym i nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Op 127/05).

Wobec braku podstaw do uzależnienia wejścia w życie przedmiotowej uchwały od zastosowania trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 pkt 2, 6a i 10 ustawy.

Rada postanawiając zatem w § 4 przedmiotowej uchwały, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” ustanowiła wejście w życie aktu w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasadom określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2, 6a i 10 ustawy. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, 16).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/149/19 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 27 grudnia 2019 r. w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**