



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3 uchwały Nr XIV/110/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych oraz § 3 uchwały Nr XIV/110/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych we fragmentach: „podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” oraz „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

### uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 czerwca 2011 roku Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę Nr XIV/110/11 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych.

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 29 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności wymienionego aktu organ nadzoru stwierdził, że:

- § 1 pkt 3 uchwały w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr XXXVIII/209/05 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym,

- § 3 uchwały we fragmentach: „podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” oraz „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.).

Uchwałą Nr XIV/110/11 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 i Komunikacji w Wałbrzychu – jednostce budżetowej Gminy Wałbrzych.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu, Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu jest jednostką organizacyjną Gminy Wałbrzych działającą w formie jednostki budżetowej. Określając zakres zadań tej jednostki organizacyjnej Rada Miejska postanowiła w § 3 ust. 6 pkt 2 uchwały, że „W zakresie finansów do zadań Zarządu należy wykonywanie innych zadań zleconych przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha przy zapewnieniu przez Gminę Wałbrzych na ich realizację środków finansowych.”.

Tymczasem trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.” Jak stwierdza zaś art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 powołanej ustawy, gminne jednostki budżetowe

tworzą organy stanowiące tych jednostek, które nadają im jednocześnie statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Ustawa o samorządzie gminnym stwierdza zaś, że podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność § 1 pkt 3 uchwały Nr XIV/110/11 w zakresie nadania nowego brzmienia § 3 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr XXXVIII/209/05, umożliwiający nałożenie (zlecenie) Zarządowi Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha wykonywania innych zadań, niż przewidziane w przyjętym statucie.

W § 3 przedmiotowej uchwały zapisano: „Uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2011 r.”.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.”.

Tak więc w wojewódzkim dzienniku urzędowym może być opublikowana jedynie taka uchwała rady gminy (tu: Rady Miejskiej), która jest aktem prawa miejscowego, bądź też której publikację przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też innym aktem prawnym podlegającym publikacji na mocy przepisu szczególnego. Dlatego nie podlega ona publikacji na zasadach i w trybie ogłaszania aktów prawa miejscowego określonych w ustawie.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii.

Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. 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, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Przedmiotowa uchwała nie posiada cech aktu generalnego, w związku z czym nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania przez radę gminy (tu: Radę Miejską) aktów prawa miejscowego w wymienionym w nim zakresie. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 rada gminy posiada kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta nie może być uznany ani za urząd, ani za instytucję gminną ze względu na charakter zadań powierzonych mu w § 3 jego Statutu. Przez „instytucję gminną” rozumieć można zorganizowany zespół środków, ludzi oraz norm prawnych służących realizacji określonych zadań gminy, nie mający przy tym swojego odpowiednika w zakresie realizacji zadań powiatowych i zadań wojewódzkich, albowiem ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani też ustawa o samorządzie województwa nie przewidują właściwych odpowiedników instytucji gminnej na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała nie tworzy praw ani obowiązków po stronie obywateli, a zatem nie może być jej przypisany walor aktu prawa miejscowego. Uchwała taka jest jedynie aktem o charakterze wewnętrznym.

Brak jest również przepisu szczególnego nakazującego ogłoszenie przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie zawiera takiego przepisu ustawa o samorządzie gminnym.

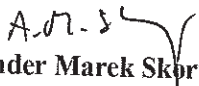
W związku z powyższym Wojewoda Dolnośląski odmawia publikacji przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

  
Aleksander Marek Skrupa