



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.IL.4131.1.708.2020

Pełup 000627/20
PR, SG, R, W, RP
URZĄD WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
24. 07. 2020
nr
podpis

Katowice, dnia 24 lipca 2020 r.

Rada Gminy Włodowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 157/XVI/ 2020 Rady Gminy Włodowice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia woli nieodpłatnego przejęcia na rzecz Gminy Włodowice nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2020 roku Rada Gminy Włodowice podjęła uchwałę Nr 157/XVI/2020 w sprawie wyrażenia woli nieodpłatnego przejęcia na rzecz Gminy Włodowice nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (dalej jako "uchwała"). Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w trybie nadzoru w dniu 25 czerwca 2020 roku.

W § 1 uchwały Rada Gminy Włodowice postanowiła, że na mocy umowy darowizny sporządzonej przed notariuszem Gmina Włodowice nieodpłatnie przejmie od Skarbu Państwa nieruchomość położoną we Włodowicach, na której znajdują się ruiny zespołu pałacowego z XVIII wieku. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 44 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako "ustawa").

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem. W § 6 uchwały określono, że wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych, przy czym wejście w życie uzależnione jest dodatkowo od upływu określonego terminu (*vacatio legis*) od momentu ich publikacji. Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter prawa miejscowego.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności 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). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w sprawie. W ocenie organu nadzoru 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 Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia. Tymczasem, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Włodowice nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, co skutkuje brakiem zasadności jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, § 6 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zdaniem organu nadzoru, Rada nieprawidłowo zakwalifikowała uchwałę w sprawie wyrażenia woli nieodpłatnego przejęcia na rzecz Gminy Włodowice nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Na marginesie wypada dodać, że pomimo tytułu uchwały sugerującego jej intencyjny charakter, treść § 1 - 4 ma charakter konkretnych wskazań dotyczących czynności wymagających podjęcia (*Na mocy umowy darowizny sporządzonej przed notariuszem Gmina Włodowice nieodpłatnie przejmie od Skarbu Państwa nieruchomość położoną we Włodowicach*), adresowanych do organu wykonawczego gminy.

Reasumując, przyjęcie przez Radę Gminy Włodowice § 6 uchwały, uzależniającego wejście w życie uchwały od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, które winno skutkować nieważnością uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 157/XVI/2020 Rady Gminy Włodowice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia woli nieodpłatnego przejęcia na

rzecz Gminy Włodowice nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa - 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego