



WOJEWODA MAZOWIECKI

WP-O.4131.9.2024

Warszawa, 02 sierpnia 2024 r.

**Rada Miasta
Ostrów Mazowiecka**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr III/14/2024 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego przyjęcia przez Miasto Ostrów Mazowiecka od Gminy Ostrów Mazowiecka częściowej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w zakresie, w jakim uzależniono wejście w życie aktu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, tj. w części dotyczącej § 4 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę Nr III/14/2024 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego przyjęcia przez Miasto Ostrów Mazowiecka od Gminy Ostrów Mazowiecka częściowej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 lipca 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) oraz art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Pismem z dnia 1 sierpnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ostrów Mazowiecka o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/14/2024. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, uchwała Rady Miasta Ostrów Mazowiecka Nr III/14/2024 w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.* w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: *u.o.a.n.*), z uwagi na uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej publikacji w dzienniku urzędowym, mimo iż nie posiada ona cech aktu prawa miejscowego.

Mocą ww. uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego przyjęcia przez Miasto Ostrów Mazowiecka od Gminy Ostrów Mazowiecka częściowej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, przy czym projekt porozumienia stanowi załącznik do uchwały. W § 4 uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego*”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały wraz z jej ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w przedmiocie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, nie podlega zatem publikacji, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego, podjętych na podstawie art. 40 ust. 1 *u.s.g.* Uchwała nr III/14/2024 nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 *Konstytucji RP* oraz art. 40 *u.s.g.*, bowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter intencyjny i wewnętrzny. Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na przejęcie od innej jednostki 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 przejęte zadanie polegające na częściowej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej miasta. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych, związanych z wyrażeniem zgody na zawarcie przez organ wykonawczy porozumienia w sprawie przyjęcia zadania publicznego. Natomiast samo porozumienie w sprawie przyjęcia przez Miasto Ostrów Mazowiecka od Gminy Ostrów Mazowiecka częściowej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, będzie, zgodnie z art. 13 pkt 6 lit. a *u.o.a.n.*, podlegało publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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).

Z art. 94 *Konstytucji RP* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych ani aktów skierowanych do określonych podmiotów (indywidualnych).

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały, uzależniająca wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, narusza art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.* w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i pkt 6 lit. a *u.o.a.n.*, gdyż uchwała nie ma waloru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 *u.s.g.* na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 *u.s.g.* akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Przepis art. 4 ust. 1 *u.o.a.n.* stanowi, że 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 określił termin dłuższy. Art. 13 *u.o.a.n.* zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu

w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl tego przepisu, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (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). Podkreślić należy, iż żaden przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji aktu z zakresu kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z kolei z ww. przepisu art. 13 pkt 6 lit. a *u.o.a.n.* wynika w sposób jednoznaczny, iż tylko porozumienia zawarte pomiędzy wskazanymi podmiotami podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 13 *u.o.a.n.* katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r. wskazał, że: *„choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”* (sygn. akt IV SA/Po 245/18).

Powyższe uzasadnia, że uchwała Nr III/14/2024 nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i jako taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 października 2019 r. (sygn. III SA/Łd 503/19, Legalis nr 2247033), wskazał, że: *„(...) trzeba rozróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter*

i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwały, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, CBOSA) (...) Powstała w takim przypadku, w wyniku ingerencji organu nadzoru lub sądu, "luka" w postaci braku wyraźnej wypowiedzi o wejściu tak "okrojonego" aktu prawa wewnętrznego w życie nie ma charakteru istotnego (por. z 24 maja 2017 r., II OSK 2447/15, CBOSA), i podlega wypełnieniu w drodze odpowiedniej wykładni, zwłaszcza art. 30 u.s.g." (por. wyroki: NSA z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2818/15; NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15; WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18).

Biorąc pod uwagę powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie we wskazanym na wstępie zakresie.

Art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury oraz orzecznictwa: „Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Ostrów Mazowiecka Nr III/14/2024, rażąco narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 i pkt 6 lit. a u.o.a.n., co czyni koniecznym wyeliminowanie jej we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/