



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.427.2024

Katowice, dnia 29 maja 2024 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXXI/1077/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie utworzenia nowego rodzinnego ogrodu działkowego na terenie Gminy Miejskiej Zabrze, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), dalej jako „ustawa” oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę nr LXXXI/1077/24 w sprawie utworzenia nowego rodzinnego ogrodu działkowego na terenie Gminy Miejskiej Zabrze.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta powołała: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia rodzinnego ogrodu działkowego na nieruchomości stanowiącej własność Miasta Zabrze stanowi art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z treścią którego: *1. Na wniosek stowarzyszenia ogrodowego rada gminy może, w drodze uchwały, utworzyć ROD na gruntach stanowiących własność gminy. 2. Uchwała, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa, o której mowa w art. 9.*

Stosownie natomiast do art. 9 ustawy: *Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być w drodze umowy sprzedawane, oddawane w nieodpłatne lub odpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony lub użytkowanie wieczyste stowarzyszeniom ogrodowym z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD - w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11, 234 i 815).*

Zdaniem organu nadzoru, uchwała o utworzeniu ROD, określająca kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 ustawy rodzinne ogródki działkowe zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych. Podział opiera się na kryterium własności nieruchomości, na której planowane jest utworzenie rodzinnego ogrodu działkowego. Utworzenie rodzinnego ogrodu działkowego na gruncie

stanowiącym własność gminy następuje z inicjatywy stowarzyszenia ogrodowego – przez które – stosownie do treści art. 2 pkt 6 należy rozumieć stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych.

Złożenie wniosku przez stowarzyszenie ogrodowe może uruchomić działania gminy prowadzące do utworzenia i prowadzenia ROD. Otrzymując wniosek stowarzyszenia ogrodowego, właściwy organ gminy może podjąć stosowną uchwałę o utworzeniu ROD na nieruchomości gminnej. Podejmując jednakże tę uchwałę organ stanowiący gminy zobowiązany jest do jednoczesnego określenia w szczególności kryteriów i sposobu wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa, o której mowa w art. 9 ustawy. Uchwała określa więc sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, jak również kryteria, jakimi będzie się kierować organ przy wyborze tego stowarzyszenia. Konstrukcja tych przepisów wskazuje zatem, że złożenie wniosku przez dane stowarzyszenie ogrodowe nie jest równoznaczne z tym, że to akurat to stowarzyszenie stanie się stroną przyszłej umowy cywilnoprawnej. Konieczność określenia przez radę gminy „sposobu wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego” przesądza o dopuszczalności starania się o zawarcie umowy także przez inne stowarzyszenia, a tym samym przeprowadzenia swego „konkursu” dla stowarzyszeń, pod względem najpełniejszego spełnienia przez nie ustalonych przez radę gminy kryteriów. Powyższe znajduje również swe odzwierciedlenie w doktrynie: *Uchwała ta musi określać kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, na rzecz którego zostanie umownie przekazany tytuł do nieruchomości i które w konsekwencji będzie prowadzić dany ROD. Możliwe jest więc, że – mimo złożenia wniosku o utworzeniu ROD przez jedno stowarzyszenie – to jednak inne stowarzyszenie ostatecznie będzie prowadzić ROD*” – O. Kuc, Komentarz do art. 8 [w:] A. Jakowlew, O. Kuc, Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, Warszawa 2014.

Z powyższego wynika, że uchwała rady gminy w tym zakresie jest aktem prawa miejscowego. Konieczność określenia przez radę gminy kryteriów i sposobu wyboru stowarzyszenia ogrodowego oznacza, że przyjęte przez radę normy, będą wiążące dla wielu bliżej niedookreślonych podmiotów – to jest dla wszystkich potencjalnych uczestników postępowania wyłaniającego stowarzyszenie ogrodowe – a nie tylko dla stowarzyszenia wnioskującego o utworzenie ROD (por. M. Kiedrzynek, Aspekty prawne tworzenia rodzinnych ogrodów działkowych, ST 2023, nr 1-2, s. 144-152.).

Należy podkreślić, że niezależnie od istnienia szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (tu: wynikającego z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy), dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma również charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym można uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego. Materia uregulowana kwestionowanej uchwały zawiera normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Ma zatem charakter normatywny, istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie gminy czyli aktów prawa miejscowego.

Jeżeli zatem wolą Rady Miasta Zabrze jest skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, to winna dać temu wyraz w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, podlegającej urzędowej promulgacji. Kwalifikacja kwestionowanej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie gminnym (art. 42) odsyła do regulacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Jednakże nie wyłącza to obowiązku podania ich do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie we właściwym urzędowym publikatorze, którym jest, w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych przez organ gminy, dziennik urzędowy województwa (art. 13 pkt 2 ustawy). Konsekwencją zaniechania ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym,

jest brak nabycia przez niego mocy obowiązującej jako powszechnie obowiązującego aktu normatywnego na danym terenie.

Rada Miasta Zabrze, nie uczyniła jednak zadość przepisom art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W treści § 5 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia i jednocześnie w uchwale nie przewidziano obowiązku ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ww. przepisów ustaw jest istotnym naruszeniem prawa - albowiem jest naruszeniem konstytucyjnego trybu wejścia w życie aktów prawa miejscowego (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). 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 jest również prawidłowe nabycie przez nią mocy obowiązującej.

W konsekwencji należy stwierdzić, że nieprawidłowe określenie w § 5 uchwały daty jej wejścia w życie i nieuzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. Z uwagi natomiast na fakt, że wskazany przepis uchwały obejmuje swym zakresem cały akt prawa miejscowego, zatem stwierdzone w nim istotne naruszenie prawa skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na niepełną i nieprawidłową realizację delegacji ustawowej w uchwale.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta postanowiła: *§ 1. Wyrazić zgodę na utworzenie nowego rodzinnego ogrodu działkowego na nieruchomości położonej w Zabrzu przy ul. Adama Kawika, oznaczonej jako działka nr 1855/400 o pow. 5,5783 ha, zapisanej w księdze wieczystej GL1Z/00072881/7, stanowiącej własność Gminy Miejskiej Zabrze.*

Tymczasem przepis art. 8 ust. 1 ustawy przewiduje, że: *Na wniosek stowarzyszenia ogrodowego rada gminy może, w drodze uchwały, utworzyć ROD na gruntach stanowiących własność gminy.* Posłużenie się przez ustawę sformułowaniem „może, w drodze uchwały, utworzyć”, oznacza przyznanie radzie gminy wyrażnej kompetencji do formalnoprawnego utworzenia rodzinnego ogrodu działkowego. Tym samym rada gminy działająca na podstawie tego przepisu zobowiązana jest dokonać jednoznacznego i konkretnego aktu, jakim jest utworzenie ROD, a nie jedynie rozpocząć proces decyzyjny w tym zakresie – w postaci wyrażenia zgody na utworzenie ROD - który jednak nie wiadomo, w jaki sposób i przez jaki podmiot zostanie zrealizowany. Należy bowiem zauważyć, że Prezydent Miasta Zabrze zobowiązany do wykonania uchwały, nie posiada na gruncie ustawy żadnych kompetencji do wydania aktu erekcyjnego w tym zakresie. Tym samym Rada Miasta Zabrze – wyrażając jedynie zgodę na utworzenie ROD – nie zrealizowała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest bowiem wyraźnego przepisu upoważniającego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w powyższym brzmieniu. Nie istnieje w obowiązującym systemie prawnym – a w szczególności w ustawie - żadna szczególna norma pozwalająca radzie gminy stanowić jedynie o wyrażeniu zgody na utworzenie ROD - ze skutkiem zobowiązującym dla prezydenta. Wychodząc z założenia racjonalizmu ustawodawcy należy stwierdzić, że gdyby jego wolą byłoby przyznanie radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwał umocowujących do działania, to wyraziłby to wprost w przepisie ustawy. Tymczasem w całej swej konstrukcji ustawa takich przepisów nie zawiera.

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie wykonywania zadań własnych mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień. Ten pogląd został już utrwalony w doktrynie i orzecznictwie. Zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w

tym miejscu zastrzec, że również konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005r., sygn. akt WK 22/04 (publ. OSNKW 2005/3/29): *Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej*. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*.

Należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała dotyczy materii administracyjno-prawnej, wobec której wszelkie czynności organów są ściśle limitowane przez prawo. Uchwały tego typu nie mogą być podejmowane w oderwaniu od obowiązującego stanu prawnego i bez podstawy prawnej. Powinny one być podejmowane jedynie dla wykonania konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji organu stanowiącego. Samodzielność zaś w stanowieniu treści takich uchwał zawsze musi znajdować swe oparcie w istniejącej normie prawnej, mieścić się w granicach Konstytucji oraz ustaw i nie może tych granic przekraczać.

Dodatkowo, jak wyżej wskazano, uchwała podejmowana na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy ma nie tylko stanowić o utworzeniu ROD, ale i - jednocześnie - określać kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, celem zawarcia z nim umowy.

Tymczasem Rada Miasta Zabrze przepisami § 2 uchwały postanowiła: *§ 2 Ustalić kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*. Następnie przepisem § 3 uchwały przewidywała, że: *§ 3. Umowa, o której mowa w § 2 zostanie zawarta z podmiotem, który spełni poniższe kryteria:*

1) *będzie stowarzyszeniem ogrodowym powołanym wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych w trybie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,*

2) *złoży wniosek o zawarcie umowy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały.*

W ocenie organu nadzoru treść ww. przepisów uchwały wskazuje, że Rada Miasta, tworząc ROD, ustaliła jedynie kryteria wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa. Pomięła natomiast kwestię sposobu wyłonienia stowarzyszenia, które na podstawie umowy nabędzie tytuł prawny do nieruchomości. Z uchwały nie wynika, jakie reguły zadecydują o wyborze danego stowarzyszenia ogrodowego, w sytuacji, w której do postępowania wyłaniającego przystąpi więcej stowarzyszeń, niż to wnioskujące. Tym samym Rada Miasta Zabrze nie uregulowała elementu obligatoryjnego uchwały, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o jej legalności w całości.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru również przyjęte przez Radę Miasta w § 3 pkt 1 uchwały kryterium nie sposób uznać za właściwe i zgodne z prawem. Przepisem tym Rada Miasta wprowadziła wymóg posiadania przez „stowarzyszenie ogrodowe” statusu *stowarzyszenia ogrodowego powołanego wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych w trybie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*. Tym samym Rada Miasta powieliła wymóg ustawowy, albowiem to z woli ustawodawcy, a nie lokalnego prawodawcy, o zawarcie umowy z Gminą może starać jedynie „stowarzyszenie ogrodowe”, przez które – stosownie do treści art. 2 pkt 6 ustawy należy rozumieć stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) powołane

wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Przyjęcie zatem przez Radę Miasta w uchwale powyższego ustawowego przymiotu, jako własnego kryterium wyłonienia stowarzyszenia, należy uznać za naruszające zasadę hierarchiczności źródeł prawa, o której mowa w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustawodawca nie określa wytycznych, jakimi powinien kierować się organ, określając kryteria wyboru stowarzyszenia ogrodowego. Z tego punktu widzenia w uchwale można określić niemalże dowolne kryteria, jakie powinno spełniać stowarzyszenie ogrodowe, poza jednak tymi, które ustanowił sam ustawodawca.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr LXXXI/1077/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie utworzenia nowego rodzinnego ogrodu działkowego na terenie Gminy Miejskiej Zabrze - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego