



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.125.1.2014.RJ1



25683

BOK 2766/2/2014
2014-02-28

Wrocław, dnia 24 lutego 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 we fragmencie: „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego*” uchwały Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 27 stycznia 2014 roku Nr **XL/317/14** w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania "Pomoc gminy w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2014 r. Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę Nr XL/317/14 w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania "Pomoc gminy w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 stycznia 2014 roku.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie § 8 uchwały we fragmencie: „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego*” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Podjmując niniejszą uchwałę Rada Miejska powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje się, że do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Zgodnie z art. 110 ust. 10 tej ustawy rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Przedmiotowa uchwała jest aktem o charakterze programowym, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na wyznaczeniu celów i prognozie przyszłych działań, a także na wskazaniu podmiotów realizujących program i sposobu jego finansowania. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jak uczyniono to w § 8 uchwały. Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja problemowej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdy obowiązek ogłoszenia wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy zatem stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Aktem prawa miejscowego jest zatem akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ. W ocenie organu nadzoru, przepisy prawa stanowiące podstawę podjęcia niniejszej uchwały nie dają podstaw do wydawania aktów prawa miejscowego. Nie określają one zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu.

Badany program powinien być jedynie planem gminy w zakresie rozwiązywania określonych problemów społecznych występujących na jej terenie. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego, czyli uchwałą wiążącą samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące w ramach struktury organizacyjnej gminy. Aktami prawa miejscowego są natomiast wyłącznie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący).

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. I OSK 669/2006 Lex Polonica nr 1116822). 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 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. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/2008), 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. (II OSK 134/2005 ONSAiWSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 8 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
A.M.S.
Aleksander Marek Skorupa

