

RADA MIEJSKA

w Szczawnie - Zdroju

2011 -12- 27

Wypłynęła dnia

L.dz.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 20 grudnia 2011 r.

NK-N.4131.1002.2011.AM5

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 3 we fragmencie: „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i”** uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 28 listopada 2011 r. Nr XIII/74/11 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Współpracy Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2012 – 2014”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju na sesji w dniu 28 listopada 2011 r. podjęła uchwałę Nr XIII/74/11 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Współpracy Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2012 – 2014”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rada Miejska w § 3 uchwały postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i podlega opublikowaniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.”.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

W opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym bowiem nie mieści się ona w katalogu aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała ta nie jest także aktem prawa miejscowego, bowiem nie ustanawia ona przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji „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”.

Wskazać należy, że aktem prawa miejscowego są 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, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/2006 LexPolonica nr 1116822).

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. 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.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 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 NSA z 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 powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała nie posiada przedstawionych powyżej cech i tym samym nie jest aktem prawa miejscowego.

Oznacza to, iż zamieszczone w § 3 postanowienie, że uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jest niezgodne z prawem. Przedmiotowa uchwała nie zawiera bowiem regulacji dotyczących kwestii ustrojowych gminy czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia określonym

adresatom. Jest zaś aktem określającym program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada na podstawie art. 5a ust. 4 tejże ustawy zobowiązana jest bowiem określić w jego treści w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków przeznaczanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Program współpracy nie tworzy zatem praw i obowiązków dla obywateli. Jeśli weźmiemy pod uwagę samą instytucję powoływania komisji konkursowych, to również i ta delegacja ustawowa nie tworzy dla Rady Miejskiej możliwości do nadawania uprawnień innym podmiotom. Rada realizując upoważnienia zawarte w ustawie, uchwała program normujący zagadnienia związane z polityką współpracy z organizacjami pożytku publicznego doregulowując postanowienia ustawowe. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała nie może być uznana za akt prawa miejscowego i w efekcie opublikowana w Dzienniku Urzędowym. Ponadto nie ma także przepisu szczególnego nakazującego publikację takiej uchwały jako aktu prawa miejscowego.

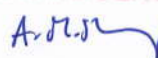
W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 28 listopada 2011 r. Nr XIII/74/11 jest aktem planistycznym (programowym). Adresatem uchwały jest sama Gmina, która planuje w ten sposób swoje działania. Program zaś dostarcza organizacjom pozarządowym informacji o planowanej przez gminę działalności. Jednak jako akt planistyczny nie może regulować praw i obowiązków organizacji pozarządowych. Przedmiotowa uchwała nie może być zatem uznana za akt prawa miejscowego i w efekcie opublikowana w Dzienniku Urzędowym.

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 Skorupa