

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.96.2017.ASzc

z dnia 27 kwietnia 2017 r.

Rada Miejska w Jasieniu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Nr XXXIV/178/2017 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Jasień Programu „Jasień przyjazny Seniorom”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 marca 2017 r. Rada Miejska w Jasieniu podjęła uchwałę Nr XXXIV/178/2017 w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Jasień Programu „Jasień przyjazny Seniorom”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 10 kwietnia 2017 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U.2016.930 ze zm., dalej u.p.s.).

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (tekst jednolity Dz.U.2016.296 ze zm., dalej u.o.a.n.).

W § 3 uchwały Rada Miejska w Jasieniu postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego*”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada Miejska w Jasieniu zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, 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 określi termin dłuższy. Jednocześnie zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zgodnie z przepisami przywołanymi w podstawie prawnej uchwały przez Radę Miejską w Jasieniu: Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.); Do zadań własnych gminy należy: podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych (art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s.); Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (art. 110 ust. 10 u.p.s.).

W ocenie organu nadzoru żaden z powyższych przepisów, jak również żaden inny przepis powszechnie obowiązujący rangi ustawowej, nie upoważnia Rady Miejskiej w Jasieniu do wydania aktu prawa miejscowego w niniejszym stanie faktycznym. Badana uchwała w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Jasień Programu „Jasień przyjazny Seniorom” nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Należy bowiem zauważyć, że przedmiotowy program nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. zawiera tylko normę generalną, a rada gminy stanowiąc w sprawach dla niej zastrzeżonych powinna każdorazowo wskazać przepis szczególny, upoważniający ją do konkretnego działania. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, przedstawione w wyroku z 13 grudnia 2011 r., że „Artykuł 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., wg którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy stanowi odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy, a zatem nie może samoistnie stanowić upoważnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego. Powołany przepis ma charakter organizacyjny (czasami zwany także organizacyjno-ustrojowym). Nie jest to przepis prawa materialnego, a tym bardziej nie zawiera on delegacji do stanowienia jakiegokolwiek aktu prawa miejscowego” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1567/11, LEX nr 1094746).

Również art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. nie stanowi upoważnienia dla Rady Miejskiej w Jasieniu do wydania aktu prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lutego 2016 r., zgodnie z którym: „(...) art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy (...) stanowią, każdy z nich osobna, odpowiednio podstawę prawną do tworzenia przez radę gminy określonego typu aktów polityki administracyjnej (por. St. Nitecki Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym komentarz do art. 110 ustawy o pomocy społecznej publ. LEX). Akty polityki gminy wskazują w jaki sposób gmina może w najlepszym, optymalnym stopniu wykorzystać posiadane zasoby i instrumenty prawne do realizowania celów i zadań wskazanych w ustawie o pomocy społecznej. Akty polityki administracyjnej są zaadresowane do podmiotów znajdujących się w prawnych organizacyjnych więzach z gminą, tj. do jej organów i gminnych jednostek organizacyjnych. Podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie są zatem podstawą do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie powinien być zatem publikowany, nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien się wypowiadać w przedmiocie uprawnień i zakresów obowiązków podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2742/15, LEX nr 2114261).

Reasumując stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art.13 pkt 2 u.o.a.n. ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych, stosownie do przepisu art. 13 pkt 10 u.o.a.n. Stąd też zasadnym było zakwestionowanie postanowienia dotyczącego wejścia w życie aktu.

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek