

WYKOPS  
DO WYKONANIA  
W AP



J. Jauercho

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.92.3.2014.MS1

Wrocław, dnia 24 lutego 2014 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

#### stwierdza nieważność

w części uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodźcu Nr XLVI/333/14 z 31 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu ośłonowego Gminy Nowogrodziec „Dożywianie dzieci i uczniów” na lata 2014 - 2020, tj.

- postanowienie zawarte w podstawie prawnej Uchwały we fragmencie: „(...) art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011r. nr 197 poz. 1172 z późn. zm.), (...).”;
- postanowienie §3 we fragmencie: „(...) po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, (...).”

#### Uzasadnienie

31 stycznia 2014 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy Społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011r. nr 197 poz. 1172 ze zm.) Rada Miejska w Nowogrodźcu podjęła Uchwałę Nr XLVI/333/14 w sprawie przyjęcia programu ośłonowego Gminy Nowogrodziec „Dożywianie dzieci i uczniów” na lata 2014 - 2020 (dalej: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 6 lutego 2014 r., pismo znak: WAP.0002.46.2014.BR.

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gminną Wojewoda Dolnośląski stwierdził:

- podjęcie postanowienia §3 we fragmencie: „(...) po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, (...)” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172, ze zm.,) oraz art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdzenie nieważności w powyższym zakresie rodzi potrzebę objęcia instrumentem nadzoru również postanowienia zawartego w podstawie prawnej Uchwały we fragmencie: „(...) art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011r. nr 197 poz. 1172 z późn. zm.), (...).” Związek pomiędzy tymi postanowieniami jest na tyle silny, że każde z nich nie może egzystować w

obrocie prawnym samodzielnie.

Konieczność opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy Ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach gdy uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe wypadki odnoszące się do aktywności organu stanowiącego gminy a przewidziane przez Normodawcę w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych leżą poza zakresem rozważań w przedmiotowej sprawie.

Punkt wyjścia stanowi rozstrzygnięcie czy Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) nie zawierają definicji legalnej aktów prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem jego cech. Należy pamiętać, że nie wszystkie akty podjęte przez radę gminy na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego.

Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę **powszechnego obowiązywania** na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie (w tym zakresie Dąbek D. „Prawo miejscowe samorządu terytorialnego”, oficyna wydawnicza BRANTA, Kraków 2004). Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności na to, że:

- 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów,
- 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki,
- 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne),
- 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Powyższe uwagi zaczerpnięto z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11, *LEX nr 899086*.

W związku z tym zaznaczenia wymaga, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca charakter abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o sprecyzowane kryterium), kształtując ich sytuację prawną. Dodatkowo, norma powszechnie obowiązująca posiada generalny charakter, tzn. określa adresatów przez podanie ich cech, a nie przez wskazanie z nazwy.

Przeciwieństwem aktów prawa miejscowego są akty wewnętrzne. Akty te stosownie do postanowienia art. 7 Konstytucji, wydawane są także na podstawie prawa i w jego granicach. Organ do ich wydawania musi być ustawowo legitymowany. Fundamentalną kwestią, odróżniającą je od aktów prawa miejscowego stanowi brak charakteru aktów zewnętrznych. W odróżnieniu od aktów prawa miejscowego obowiązują jedynie osoby i jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Kierowane są do podmiotów określonego pionu administracyjnego, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. Jednocześnie nie mogą być adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje.

Analizując Uchwałę w kontekście powyższych założeń, należy stwierdzić, że nie jest ona aktem prawa miejscowego. Uchwała jest adresowana do Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowogrodźcu i placówek oświatowych z terenu Gminy Nowogrodziec. Są to podmioty organizacyjnie podległe Radzie Miejskiej w Nowogrodźcu. W związku z tym uprawnione jest twierdzenie, że postanowienia Uchwały nie kreują sytuacji prawnej podmiotów pozostających poza strukturą administracji publicznej.

Wyczerpując analizowane zagadnienie należy sięgnąć do regulacji samorządowej. Ustawodawca postanowił w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, że po pierwsze gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na jej obszarze na podstawie upoważnień ustawowych. Po drugie rada gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższe było niezbędne do wskazania, że przepisy szczególne jak również sama ustawa o samorządzie gminnym nie dają podstawy do podejmowania uchwały będącej programem osłonowym w zakresie dożywiania jako aktu prawa miejscowego – źródła powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go wydał. Stanowisko przeciwne nie znajduje oparcia w normie art. 40 ust. 1 jak również art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do analizy Uchwały w kontekście art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, należy podnieść że żaden przepis prawa nie obliguje do publikacji programu osłonowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zagadnienie charakteru tzw. uchwał programowych było przedmiotem analizy judykatury sądownoadministracyjnej. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12; *LEX nr 1286293* wskazano na zasadnicze cechy tych aktów. Orzeczenie podjęto na gruncie analizy uchwały programowej przyjętej w oparciu o regulację dotyczącą ochrony zwierząt. Pomimo tego poczynione w nim uwagi są aktualne w odniesieniu do uchwał programowych przyjmowanych na gruncie innych regulacji.

Jak wskazano w uzasadnieniu, program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Treść programu stanowią plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy.

W związku z powyższym zakresem treściowym i samą redakcją postanowień, nie można zakładać, że mają one charakter ogólny (abstrakcyjny i generalny) co decyduje o charakterze powszechnego obowiązywania regulacji. Zasadne jest więc założenie, że uchwalony program stanowi akt kierownictwa wewnętrznego.

Reasumując, żaden z przepisów prawa, a także charakter analizowanej Uchwały w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania dzieci i uczniów, nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego. Stąd postanowienie §3 Uchwały we fragmencie przesądzającym, iż podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym województwa, zostało określone w sposób naruszający przepis art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stwierdzenie nieważności postanowienia §3 Uchwały we fragmencie: „(...) po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, (...)”

skutkuje koniecznością przyjęcia analogicznego rozwiązania w stosunku do podstawy prawnej Uchwały we fragmencie: „(...) art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011r. nr 197 poz. 1172 z późn. zm.), (...)”. Wskazane postanowienie odnosi się do możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej przy spełnieniu określonych warunków. Powoływanie się na tę regulację w realiach analizowanej sprawy z oczywistych względów jest bezzasadne. Jak wykazano powyżej Uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, nie odnosi się do niej obowiązek publikacji we właściwym dzienniku urzędowym z jakiegokolwiek tytułu. W przypadku spełnienia powyższych warunków znalazłoby zastosowanie postanowienie art. 5 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.


Prawidłowo podana podstawa prawna to spełnienie standardów legislacji. Umożliwia adresatom ocenę ich sytuacji prawnej a organom nadzoru prawidłową weryfikację legalności. W tym przedmiocie wypowiedziano się w orzecznictwie, cenne uwagi przedstawiono m.in. w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 maja 2008 r., sygn. akt: III SA/Wr 204/08, *LEX nr 507817*

Zważywszy na powyższe, Rozstrzygnięcie jest uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze Rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

  
Aleksander Marek Skorupa