



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 czerwca 2017 r.

Poz. 4439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.362.2017.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr 266/XXV/2017 Rady Miejskiej w Wieleniu z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie powierzenia samorządowej instytucji kultury: Miejsko – Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Wieleniu wykonywanie części zadania własnego gminy Wieleni z zakresu prowadzenia kultury fizycznej – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 266/XXV/2017 Rady Miejskiej w Wieleniu w sprawie powierzenia samorządowej instytucji kultury: Miejsko – Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Wieleniu wykonywanie części zadania własnego gminy Wieleni z zakresu prowadzenia kultury fizycznej została podjęta na sesji w dniu 15 maja 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 maja 2017 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 4 uchwały Rada postanowiła: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 roku”. W ocenie organu nadzoru nie jest to uregulowanie prawidłowe. Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.). Jest to katalog zamknięty, który obejmuje:

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

Oceniana uchwała nie zalicza się w ocenie organu nadzoru do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych i nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. w sprawie IV SA/Po 256/08 przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku z dnia 12 października 2005 r. w sprawie II OSK 134/05 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie sposób bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy. Oceniana uchwała stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym powołane jako podstawa ocenianej uchwały, nie upoważniają rady gminy do wydania uchwały będącej aktem prawa miejscowego. W art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sformułowano zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Powyżej wymieniony przepis określa zatem jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy i nie może stanowić podstawy do działań niewymienionych w nim w sposób bezpośredni. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 tej ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w szczegółowych przepisach materialnego prawa administracyjnego. Wynika z tego, że art. 18

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyroki NSA z dnia 16 maja 2001 r. w sprawie III SA 2622/00, z dnia 27 września 2007 r. w sprawie II OSK 1046/07 oraz z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie II OSK 269/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie VIII SA/Wa 971/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie III SA/Łd 555/16, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 września 2016 r. w sprawie II SA/Sz 516/16). Samodzielnego upoważnienia ustawowego do wydawania aktów prawa miejscowego nie zawiera również art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyżej przytoczony wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r., wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 października 2012 r. w sprawie III SA/Kr 921/12 oraz wspomniany wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r.).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że podjęcie przez Radę przedmiotowej uchwały było nie tylko niedopuszczalne, ale i zbędne, biorąc pod uwagę, że prawidłowo powierzyła już wykonywanie tych samych zadań z zakresu prowadzenia kultury fizycznej w uchwale Nr 267/XXV/2017 z dnia 15 maja 2017 r., tj. poprzez stosowną zmianę statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Kultury w Wieleniu.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jednocześnie została podjęta bez postawy prawnej – tym samym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann