



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 marca 2023 r.

Poz. 2147



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.100.2023

z dnia 22 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVI/769/2023 Rady Miasta Zamość z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Karta Zamościanina”, w części obejmującej §5 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/769/2023 Rady Miasta Zamość z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Karta Zamościanina”, w części obejmującej §5 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVI/769/2023 została doręczona organowi nadzoru 28 lutego 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Zamość uchwaliła Program „Karta Zamościanina”, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie ze wskazanymi przepisami, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Natomiast w myśl art. 7 ust. 1 pkt 18 tej ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy.

Przywołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają kompetencję do tworzenia przez radę gminy aktów polityki administracyjnej.

Tego rodzaju akty określają ramy najbardziej optymalnego wykorzystania przez gminę posiadanych zasobów i instrumentów prawnych do realizowania celów i zadań wskazanych w ww. ustawie o samorządzie gminnym.

Akty te są adresowane do podmiotów znajdujących się w prawnych i organizacyjnych więzach z gminą – w niniejszej sprawie do: jednostek organizacyjnych Miasta Zamość, spółek miejskich, innych jednostek i instytucji publicznych, klubów sportowych podmiotów organizacyjnie niepowiązanych z Urzędem Miasta Zamość, uczestniczących w Programie „Karta Zamościanina” § 1 ust. 4 załącznika do uchwały).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się przy tym stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym). Akty takie muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych o charakterze np. programowym. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 października 2016 r. sygn. akt III SA /Gd 781/16, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 887/19).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt III SA 2622/00 stwierdził, że przepis Konstytucji wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Z istoty upoważnienia, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ustawy, wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Art. 18 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy prawnej do nakładania na mieszkańców gminy jakichkolwiek obowiązków (przyznawania uprawnień), bowiem zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Ustawa o samorządzie gminnym określa zatem jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, a powołany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy wskazuje, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Na podstawie tego przepisu rada nie posiada kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego. A zatem powołany w podstawie prawnej uchwały przepis prawny, nie przyznaje radzie gminy kompetencji do podjęcia powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego.

Podstawą prawną do nakładania obowiązków na mieszkańców gminy nie może być także art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określające wyłącznie zakres działania gminy i wymieniające przykładowy katalog tych zadań.

Zatem programy podejmowane w oparciu o ustawy o samorządzie gminnym, mogą stanowić wyłącznie akt kierownictwa wewnętrznego i powinny zawierać wyłącznie uregulowania adekwatne do takiego charakteru aktu.

Tymczasem w § 5 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 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 niespolonej;

- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści regulacji o charakterze normatywnym, oraz nie jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, wobec powyższego nie posiada cech aktu normatywnego, a tym samym powinna wejść w życie z dniem podjęcia.

Przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych. Bowiem, ani wskazane w podstawie prawnej analizowanej uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani jakikolwiek inny przepis prawa powszechnie obowiązującego, nie kreuje tego typu aktu jako aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Przyjęty przez Radę Miasta Zamość Program „Karta Zamościanina” ma na celu realizowanie polityki promocyjnej gminy. Stanowi akt programowy i zadaniowy w zakresie przyjętej polityki działania, co oznacza, że dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, nie jest zatem aktem prawa miejscowego. Jako akt o charakterze wewnętrznego kierownictwa nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/769/2023 Rady Miasta Zamość we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość