



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.302.2024

30.09
DL
DL
DL

Urząd Gminy w Stawigudzie
SEKRETARIAT
Wpłynęło dnia
I.dz.
Ilość załączników
podpis
2024-09-30

Olsztyn, dnia 25 września 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr V/49/2024 Rady Gminy Stawiguda z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu „Stawigudzka Karta Mieszkańca,” w części dotyczącej § 5.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stawiguda, na sesji w dniu 22 sierpnia 2024 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 18 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), podjęła uchwałę o której mowa na wstępie. Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowało się przy tym stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. 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 (przyznawania uprawnień) nie może być także przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określający wyłącznie zakres działania gminy i wymieniający przykładowy katalog tych zadań.

Zatem programy podejmowane w oparciu o ww. przepisy 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 Gminy Stawiguda postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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 stanowiące przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowiące 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 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 Gminy Stawiguda Program "Stawigudzka Karta Mieszkańca" 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 związku z powyższym stwierdzić należy, że uchwała Nr V/49/2024 Rady Gminy Stawiguda nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej § 5.

Powyżej wskazane, wadliwe określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie skutkuje tym, że przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Stawiguda,
2. Wójt Gminy Stawiguda.

Olsztyn, dnia 25 września 2024 r.

PN.4131.302.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr V/49/2024 Rady Gminy Stawiguda z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu „Stawigudzka Karta Mieszkańca,” w części dotyczącej § 5.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stawiguda, na sesji w dniu 22 sierpnia 2024 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 18 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), podjęła uchwałę o której mowa na wstępie. Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowało się przy tym stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (właściwym). Akty takie muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewłaściwych 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. 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 (przyznawania uprawnień) nie może być także przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określający wyłącznie zakres działania gminy i wymieniający przykładowy katalog tych zadań.

Zatem programy podejmowane w oparciu o ww. przepisy 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 Gminy Stawiguda postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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 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 stanowiące przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiące 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 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 jakiegokolwiek 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 Gminy Stawiguda Program "Stawigudzka Karta Mieszkańca" 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 związku z powyższym stwierdzić należy, że uchwała Nr V/49/2024 Rady Gminy Stawiguda nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej § 5.

Powyżej wskazane, wadliwe określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie skutkuje tym, że przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.



wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Stawiguda,
2. Wójt Gminy Stawiguda.