



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 7 czerwca 2013 r.

NK-N.4131.138.44.2013.AM5

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XLIV/225/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XLII/201/2013 Rady Miasta w Świeradowie-Zdroju z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Miasta Świeradów-Zdrój na lata 2014-2015 z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świeradowie-Zdroju na sesji w dniu 29 maja 2013 r. podjęła między innymi uchwałę Nr XLIV/225/2013 w sprawie: zmiany uchwały nr XLII/201/2013 Rady Miasta w Świeradowie-Zdroju z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Miasta Świeradów-Zdrój na lata 2014-2015 z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 czerwca 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172).

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.). Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem ustawowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jakim jest rada gminy uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. (art. 5a ust. 1) Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. (art. 5a ust. 2) Przedmiotowa uchwała stanowi zmianę uchwały Nr XLII/201/2013 Rady Miasta w Świeradowie-Zdroju z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Miasta Świeradów-Zdrój na lata

2014-2015 z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W § 3 uchwały Rada wprowadziła zapis, wedle którego *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego*.

Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 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 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.*

Podstawy dla ogłoszenia uchwały nie może stanowić art. 13 pkt 2 wskazanej ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Należy zauważyć, że aktem prawa miejscowego jest akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ, który określa w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania określonej grupy adresatów. Przedmiotowa uchwała nie spełnia kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego określonych w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący również z tego powodu, że nie zawiera w swojej treści norm o charakterze abstrakcyjnym, które odnosiłyby się do bliżej nieokreślonych adresatów. Nie spełnia również warunku generalności zawartych w niej norm. Uchwała nie nakłada na żadne podmioty obowiązków, nie stanowi również o nadaniu jakichkolwiek uprawnień, nie jest także podstawą do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Jest to bowiem uchwała podjęta przez Radę Miejską w Świeradowie-Zdroju w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia

programu współpracy miasta Świeradów-Zdrój z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Należy podkreślić, że regulacja programu współpracy, o którym mowa w art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie ma mocy powszechnie obowiązującej, a jej wyłącznym celem jest ustalenie kierunków (obszarów) współdziałania jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy oraz określenie związanych z tym zadań i czynności organów powiatu i jednostek organizacyjnych im podległych. Zatem również z tego powodu nie można przedmiotowej uchwały utożsamiać z aktem powszechnie obowiązującym podlegającym ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Nie istnieje także żaden przepis szczególny w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ani też w innym powszechnie obowiązującym akcie prawnym, nakazujący publikację tego typu uchwał zgodnie z art. 13 pkt.10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/2008), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku NSA z 12 października 2005 r. (II OSK 134/2005 ONSAiWSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że uchwała Rady Miejskiej w Świeradowie-Zdroju z dnia 29 maja 2013 r. Nr XLIV/225/2013 jest aktem planistycznym (programowym). Adresatem uchwały jest sama Gmina, która planuje w ten sposób swoje działania. Program zaś dostarcza organizacjom pozarządowym informacji o planowanej przez gminę działalności. Jednak jako akt planistyczny nie może regulować praw i obowiązków organizacji pozarządowych. Przedmiotowa uchwała nie może być zatem uznana za akt prawa miejscowego i w efekcie opublikowana w Dzienniku Urzędowym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

A. M. Skorupa
Aleksander Marek Skorupa