



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 listopada 2015 r.

Poz. 4579

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.103.59.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 30 września 2015 roku nr XIII/65/15 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie zasad przeznaczania środków budżetowych dla jednostek pomocniczych Gminy Pielgrzymka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pielgrzymka w dniu 30 września 2015 roku podjęła uchwałę nr XIII/65/15 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie zasad przeznaczania środków budżetowych dla jednostek pomocniczych Gminy Pielgrzymka. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 października 2015 roku.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że § 3 uchwały, w którym przewidziano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 roku został podjęty z istotnym naruszeniem prawa tj. z naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami), art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172 ze zm.).

Przyjętą uchwałą Rada uchyliła obowiązującą wcześniej uchwałę z dnia 30 marca 2012 roku nr XV/75/12. Uchwała uchylona w § 7 zawierała postanowienie o treści „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Tymczasem w kwestionowanej uchwale postanowiono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 roku. Organ zwrócił się do Rady Gminy Pielgrzymka o złożenie wyjaśnień w tym zakresie.

W odpowiedzi (pismo z dnia 19 października 2015 roku RG.0711.12.2.2015) Przewodniczący Rady potwierdził, że uchwała uchylona (tj. nr XV/75/2012) została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i zawierała klauzulę o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji. Dalej wyjaśnił, że podejmując kwestionowaną uchwałę (tj. nr XIII/65/15) uznano, że materia będąca jej przedmiotem nie jest prawem miejscowym wymagającym procedury publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Organ nie podzielił złożonych wyjaśnień.

Kompetencja Rady Gminy do określenia zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez jednostkom pomocniczym wynika z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z dyspozycją tam zawartą do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Z przytoczonego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że wszelkie kwestie ustrojowe odnoszące się do jednostek pomocniczych posiadają walor prawa miejscowego. Przez ustrój jednostki pomocniczej należy rozumieć reguły określające organizację i sposób jej funkcjonowania. Będą to nie tylko elementy statutu samej jednostki pomocniczej (art. 5c ust. 1, art. 35, art. 48 ust. 1), czy też statutu gminy (art. 5 ust. 1, art. 51) ale również każdej innej uchwały regulującej kwestie ustrojowe. Nie ulega zatem wątpliwości, że taki charakter będą miały postanowienia wprowadzane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym. Mogą one stanowić nie tylko element statutu jednostki pomocniczej w oparciu o art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ale również mogą być przedmiotem odrębnej uchwały podejmowanej na podstawie wskazanego wcześniej art. 18 ust. 2 pkt 7. Tym samym materia objęta normą kompetencyjną rzeczono przepisu stanowi prawo miejscowe i jako taka winna podlegać przewidzianej przez przepisy prawa procedurze promulgacyjnej. Rygory w tym zakresie odnosić się będą nie tylko do uchwał wprowadzających określone postanowienia, ale również do każdej innej uchwały wpływającej na jej pierwotną treść poprzez zmianę lub uchylenie.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nie imiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 oraz 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

„1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespalonej;

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 niezespalonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespalonej, 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;

9) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;

10) statut urzędu wojewódzkiego;

11) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.”

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest obowiązkowe.

W świetle powyższego wprowadzenie w uchwale Rady Gminy Pielgrzymka nr XIII/65/15 zapisu, że wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 roku oznacza, że jej dyspozycja nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Podsumowując należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Pielgrzymka nr XIII/65/15 nie przewiduje publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz odpowiedniego *vacatio legis*. Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz