



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 13 kwietnia 2023 r.

Poz. 2669



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.136.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/352/23 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu „Karta Mieszkańca Gminy Siedliszcze”, w części obejmującej § 3 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 XL/352/23 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu „Karta Mieszkańca Gminy Siedliszcze”, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XL/352/23 Rady Miejskiej w Siedliszczu została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 marca 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 10, pkt 17, pkt 18 i pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Siedliszczu uchwaliła Program „Karta Mieszkańca Gminy Siedliszcze”, 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 powołanego art. 7 ust. 1 pkt 10, pkt 17, pkt 18 i pkt 20 tej ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

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.

Dla zapewnienia realizacji tego Programu, akt ten jest adresowany do podmiotów, z którymi gmina będzie współpracować tj. z przedsiębiorcami, instytucjami kultury, jednostkami organizacyjnymi oraz z organizacjami pozarządowymi (pkt 13 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).

Naczelnny 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 § 3 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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 Miejską w Siedliszczu Program „Karta Mieszkańca Gminy Siedliszcze” 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 XL/352/23 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) Burmistrz Siedliszcza
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Siedliszczu