



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność **uchwały nr (...) Rady Miejskiej (...) z dnia 24 listopada 2008 roku** w sprawie przekazania kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej (...) zadań związanych z postępowaniem wobec dłużników alimentacyjnych, z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2007 r., Nr 68, poz. 448).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2008 roku Rada Miejska (...) podjęła uchwałę nr (...) w sprawie przekazania kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej (...) zadań związanych z postępowaniem wobec dłużników alimentacyjnych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.”

Rada Miejska (...) upoważniła mocą uchwały nr XXX/199/08 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej (...) do wykonywania zadań dotyczących postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, wynikających z realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378 ze zmianami).

W § 3 uchwały postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Uchwała upoważniająca Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej (...) do wydawania decyzji administracyjnych jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda osoba (z nieoznaczonego kręgu adresatów) w celu uzyskania prawa do takiego świadczenia. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Na podstawie niniejszej uchwały Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej będzie bowiem wydawał decyzje w sprawach indywidualnych.

Na mocy przedmiotowej uchwały Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania spraw w określonym zakresie i jednocześnie wydaje on decyzje administracyjne w imieniu własnym a nie wójta gminy (jak ma to miejsce w przypadku upoważnienia zastępców wójta lub innych pracowników urzędu gminy – art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała rodzi określone skutki prawne „na zewnątrz”, ma charakter wiążący w stosunku do nieokreślonego kręgu potencjalnych stron postępowania administracyjnego (z uzasadnienia postanowienia SN z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3 poz. 33).

Wskazany w podstawie prawnej art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym ma zatem charakter przepisu ustrojowego, zawierającego jednocześnie podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Taki też charakter – aktu prawa miejscowego ma uchwała rady gminy w sprawie upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych gminy do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych (zob. art. A. Szewca, PiP 2004/6/55 t.-2).

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 (nieimiennie) 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 lub uprawnienie 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 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Wedle art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie zaś z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 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 stanowione 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) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- 9) statut urzędu wojewódzkiego,

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

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić należy także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

Uchybienie dotyczące sposobu ogłoszenia uchwalonego aktu, odnosi się do całości podjętej uchwały, a nie tylko jednego jej przepisu. Skutkuje więc ono nieważnością uchwały w całości (podobnie wyrok NSA z 10.12.2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2138/03).

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec