

2580

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr WN. I-7.0911-266/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) orzekam

nieważność Uchwały Nr 209/09/V Rady Miasta Puszczykowa z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Puszczykowie do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 209/09/V Rady Miasta Puszczykowa została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2009 r.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378) oraz art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zmianami)

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 24 czerwca 2009 roku Rada Miasta Puszczykowa podjęła uchwałę w sprawie przekazania kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Puszczykowie 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 upoważniła mocą przedmiotowej uchwały 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 §4 uchwały postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Uchwała upoważniająca Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Puszczykowie 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 burmistrza gminy (jak ma to miejsce w przypadku upoważnienia zastępców burmistrza 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).

Zgodnie z treścią 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 niezespólonej,
- 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 niezespólonej,
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 dzien-

niku 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).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż treść §1 przedmiotowej uchwały sformułowana jest w sposób zbyt ogólny i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Z treści tej bowiem nie wynika w sposób oczywisty, iż upoważnienie udzielone na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy samorządowej nie obejmuje przekazania zadań do ośrodka pomocy społecznej wynikających z brzmienia art. 4 ust. 3 i art. 12 ust. 2 ww. ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Przekazanie tychże zadań może bowiem nastąpić wyłącznie na podstawie pisemnego upoważnienia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, co należy w sposób nie budzący wątpliwości zapisać w postanowieniu §1 uchwały.

W orzecznictwie NSA podkreślono, iż „uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem lub interpretacyjnego” (wyrok z 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać stwierdzenie nieważności Uchwały Nr 209/09/V Rady Miasta Puszczykowa za słuszne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek