

3707

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr KN.I.-11.5911-58/09**

z dnia 30 października 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) orzekam nieważność uchwały Nr LIII/342/2009 Rady Miejskiej w Trzemesznie z dnia 24 września 2009 r. w sprawie uchylecia uchwały Nr XXXIII/178/2008 Rady Miejskiej w Trzemesznie z dnia 27 sierpnia 2008 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**UZASADNIENIE**

Uchwała Nr LIII/342/2009 Rady Miejskiej w Trzemesznie z dnia 24 września 2009 r. doręczona została Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 października 2009 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

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

Na sesji w dniu 24 września 2009 r. przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Trzemesznie postanowiła uchylić uchwałę Nr XXXIII/178/2008 Rady Miejskiej w Trzemesznie z dnia 27 sierpnia 2008 r. uznając, iż jej uchYLENIE pozwoli na uznanie skargi złożonej na powyższą uchwałę przez Wojewodę Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

W ocenie organu nadzoru przedłożona do oceny uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

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).

Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w przepisie tym określił jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, i nic nie może stanowić podstawy do działań niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni.

Katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy określa art. 18 ust. 2 ustawy.

Zgodnie przepisami artykułu 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Kompetencje te mogą być zawarte zarówno w ustawie samorządowej jak i w innych ustawach.

Wylczenie wszystkich spraw należących do kompetencji rady gminy nie jest możliwe. Przepisy prawa materialnego rozstrzygają zazwyczaj o właściwości organów administracji.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Trzemesznie nie wskazała w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały żadnego przepisu prawnego, z którego by wynikało uprawnienie do jej podjęcia.

Powołany w podstawie prawnej art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy również nie przewiduje kompetencji rady gminy do uchwalenia przedmiotowej uchwały.

Ponadto zauważa się, że w zaskarżonej uchwale powołany w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym również nie przyznaje Radzie Miejskiej w Trzemesznie kompetencji do jej podjęcia. Przepis ten nadaje organowi nadzoru uprawnienia do zaskarżenia wadliwej uchwały do sądu administracyjnego po upływie terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru ponadto stwierdza, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 97 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, regulujący w ust. 1 kwestię ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych oraz w ust. 5 określający, iż rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych również nie daje podstawy prawnej Radzie Miejskiej w Trzemesznie do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, co jednocześnie oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz

wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących do realizowania tych zadań. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

Wprawdzie jednostki samorządu gminnego mają szeroki oraz konstytucyjnie zagwarantowany i sądownie chroniony zakres samodzielności, to jednak mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień, jak na przykład wynikających z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze zgodnie przyjęto, że gminom wolno to, na co zezwalała ustawa.

Mając powyższe na względzie organ nadzoru stwierdza, że uprawnienie rady gminy do podjęcia konkretnej uchwały musi wynikać z literalnego brzmienia konkretnego przepisu prawa.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w §3 ww. uchwały postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 10 listopada 2008 r.”

Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni

od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Minimalne *vacatio legis* wynosi, więc 14 dni. Wprawdzie w „uzasadnionych przypadkach” ustawa dopuszcza wejście w życie aktów prawa miejscowego w terminie krótszym niż 14-dniowy od daty ogłoszenia, ale tego wyjątku nie można interpretować rozszerzając i uznawać wszelkie sytuacje za „uzasadnione przypadki”. Poza tym ten przepis również nie zezwala na wejście w życie i stosowanie aktu normatywnego przed dniem jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Zakwestionowana uchwała zachowuje, co prawda 14-dniowy okres *vacatio legis*, niemniej stwierdza, iż wywołuje skutki prawne od 10 listopada 2008 r., nadając uchwałę moc obowiązującą z datą inną niż data upływu 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Żaden przepis ustawy nie daje organowi stanowiącemu kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego z mocą obowiązującą od terminu innego niż wynikający z normy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Ogólna konstytucyjna zasada, dotycząca obowiązywania prawa, wynikająca z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Z przepisu tego wynika wniosek, że data ogłoszenia przepisu prawnego jest datą początkową, od której może on wejść w życie (obowiązywać). Ustęp 2 tego przepisu stanowi natomiast, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Ustawą tą jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być skarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Piotr Florek