



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511; zwanej dalej: usp)

stwierdzam nieważność

§ 10. we fragmencie: „ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz” i § 11 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr VI/55/19 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie szczegółowych wymogów Raportu o stanie Powiatu Wrocławskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego na sesji w dniu 8 maja 2019 r. podjęła uchwałę Nr VI/55/19 w sprawie szczegółowych wymogów Raportu o stanie Powiatu Wrocławskiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 maja 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 10 we fragmencie: „ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz” i § 11 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Analizowaną uchwałą Rada Powiatu Wrocławskiego określiła szczegółowe wymogi Raportu o stanie Powiatu Wrocławskiego. Rada Powiatu skorzystała z delegacji ustawowej przepisu art. 30a ust. 3 usp stanowiącego, że rada powiatu może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Obligatoryjne elementy raportu ustawodawca określił z kolei w art. 30a ust. 2 usp.

W § 10 uchwały Rada Powiatu Wrocławskiego postanowiła m. in., że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zaś w § 11, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady powiatu ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów powiatu, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy,

nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Uchwała rady powiatu w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie powiatu nie może zawierać cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Ustawodawca wprost określił, że rada powiatu jest upoważniona wyłącznie do określenia szczegółowych wymogów raportu. Raport zaś, na mocy art. 30a ust. 1 usp, przedstawia radzie powiatu co roku do dnia 31 maja zarząd. Tym samym wyłącznym adresatem uchwały jest organ wykonawczy powiatu, tj. zarząd powiatu. Rada powiatu nie może zatem stanowić norm prawnych charakteryzujących akt prawa miejscowego, bowiem wykraczałaby poza przyznaną jej, mocą art. 30a ust. 3 usp, delegację ustawową. Analizowana uchwała Rady Powiatu Wrocławskiego jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej powiatu. Jej treść koncentruje się na kwestiach związanych z wymogami raportu składanego Radzie Powiatu Wrocławskiego przez Zarząd Powiatu Wrocławskiego. Uchwała w przedmiocie wymogów dotyczących raportu o stanie powiatu nie podlega publikacji w świetle art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących określenia szczegółowych wymogów dotyczących raportu.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 10 we fragmencie: „ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz” § 11 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, które zostały ustanowione z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 11 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak