

OPINIA PRAWNA
do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie przyjęcia programu pn. "Pomoc Dla Potrzebujących - Obiad za 5 zł
dla Seniora i Dzieci"
/projekt Grupy Radnych – druk nr 1166/.

1) Do projektu uchwały zgłaszam następujące uwagi.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 6 do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Gd 583/13 orzekł, iż przez program gospodarczy należy rozumieć **pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu**. „Użycie przez ustawodawcę zwrotu „programy gospodarcze” upoważnia radę do uchwalania programów o różnych znaczeniach np. strategicznego programu rozwoju gospodarczego, programów inwestycyjnych, jak również programów branżowych. Program gospodarczy powinien stwarzać ramy czasowe, finansowe i organizacyjne dla realizacji określonych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla gminy. Przykładowo program taki może zawierać następujące cele: budowa wodociągów, budowa kanalizacji, budowa i remonty przystanków autobusowych, opracowanie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz, budowa i pozyskiwanie mieszkań socjalnych, pracowanie planu remontu budynków komunalnych i jego realizacja, organizacja imprez kulturalnych, promocja gminy poprzez prezentację jej walorów na łamach prasy i folderów, wspieranie rozwoju kultury fizycznej i sportu wśród młodzieży. **●** bok zamierzeń adresowanych bezpośrednio do mieszkańców, program powinien również uwzględniać **działania mające na celu aktywizację gospodarczą na terenie gminy. Dzięki programom gospodarczym gmina może w istotny sposób oddziaływać na struktury przedsiębiorczości lokalnej poprzez jej stymulowanie, tworzenie rozwiązań sprzyjających przyciąganiu nowych inwestorów i wykwalifikowanych pracowników, jak również poprzez tworzenie nowoczesnych instytucji usługowych**”(B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym – komentarz*, wyd. ABC, Warszawa 2010 r. str. 273.).

Jednym z elementów programu pn. „Pomoc dla Potrzebujących – **●**biad za 5 zł dla Seniora i dzieci”, którego dotyczy projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wg druku nr 1166 jest zapewnienie ciepłego posiłku, w szczególności dla seniorów i dzieci, który może zostać oceniony z tego punktu widzenia jako nie odnoszący się do sfery gospodarczo-ekonomicznej, a dotyczący raczej zagadnień z zakresu pomocy społecznej.

Należy również podkreślić, iż nadanie przedmiotowej uchwale, określonej jako **program gospodarczy**, charakteru aktu prawa miejscowego budzi poważne wątpliwości prawne.

Treść przepisu § 1 zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w zakresie beneficjentów programu, czyli jest skierowana do grupy podmiotów oraz dotyczy zachowań powtarzalnych, wielokrotnego zastosowania przez co posiada charakter uniwersalny. W obowiązującym porządku prawnym brak jest wyraźnej delegacji ustawowej uprawniającej organy gmin do tworzenia aktów prawa miejscowego o podobnej treści.

Program gospodarczy gminy uchwalany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym nie jest – co do zasady - aktem prawa miejscowego i nie posiada mocy powszechnie obowiązującej.

Uchwała w sprawie programu gospodarczego ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, którego ustalenia są wiążące wyłącznie dla organów gminy.

Regulacje programów gospodarczych gminy w żadnym stopniu nie mogą bezpośrednio kształtować uprawnień i obowiązków obywateli, jak również nie wynika z niego samodzielna podstawa do na przykład do wydawanie decyzji administracyjnych czy też innych czynności dyspozycyjno-władczych.

Projekt uchwały nosi wprawdzie tytuł programu pn. "Pomoc Dla Potrzebujących-Obiad za 5 zł dla Seniora i Dzieci" **jednakże jego treść nie zawiera w istocie rzeczy elementów programu gospodarczego, a dotyczy udzielania dotacji regulowanych odrębnymi przepisami.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 224/14 orzekł, „iż nie każdy przejaw działalności prawotwórczej jednostek stanowiących samorządu terytorialnego zalicza się do aktów prawa miejscowego. Nie istnieje wprawdzie definicja ustawowa aktów prawa miejscowego, ale między innymi z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że są to akty podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 i 2) oraz przepisy porządkowe wydawane w granicach wynikających z art. 40 ust. 3 i 4 tej ustawy. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz w doktrynie powszechnie prezentowany jest pogląd, który skłód sądu orzekający w niniejszej sprawie podziela, że o charakterze prawnym aktu prawotwórczego organu jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy sama ustawa upoważniająca do jego wydania *expressis verbis* nie wskazuje, **że jest to akt prawa miejscowego, decyduje rodzaj zawartych w nim norm.** Jeśli akt taki zawiera normy generalne i abstrakcyjne stanowiące wypowiedzi dyrektywne (wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania), które mogą być przedmiotem roszczeń lub obowiązków rozpatrywanych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, to przyjmuje się, że stanowi akt prawa miejscowego (vide wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004, str. 73). Wystarczy przy tym aby w akcie takim znalazła się jedna norma o powyższych cechach by uchwałę zakwalifikować jako akt prawa miejscowego (podobnie wyrok NSA z 18 lipca 2006 sygn. I OSK 669/06, WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008, sygn. akt II SA/Ol 29/08). Zaskarżona uchwała nie spełnia warunków aktu prawa miejscowego, tak rozumianego, jak zostało to wyżej przedstawione. Wszelkiego rodzaju "Programy" lub "Polityki" będące uchwałami rad gmin podejmowanymi bez upoważnienia ustawowego i nie zawierające przepisów norm generalnych, abstrakcyjnych i będących zarazem wypowiedziami dyrektywnymi nie są zaliczane do aktów prawa miejscowego.”

W ocenie opiniującego, ogólna norma kompetencyjna jaką jest art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym bez powołania żadnego innego właściwego przepisu prawa (ustawy) nie może stanowić wystarczającej i właściwej podstawy do podjęcia uchwały o treści proponowanej w przedmiotowym projekcie uchwały.

Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ustawa ta ustanawia również generalną zasadę, zgodnie z którą akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych **wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.**

Ustawa przewiduje również możliwość skrócenia okresu wejścia w życie aktu normatywnego stanowiąc, że dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, jednakże tylko wówczas, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r. w sprawie o sygn. akt OSK 1170/09 orzekł, iż **wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego**, gdyż ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym tj. interesie danej jednostki samorządu terytorialnego. **Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką**, która mogłaby uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zważywszy na powyższe określenie wejścia w życie uchwały, o którym mowa w § 11 projektu uchwały budzi istotne wątpliwości prawne.

Należy również podnieść, iż w akcie normatywnym powinna być zgodnie z zasadami techniki prawodawczej sformułowana definicja danego określenia jeżeli jest ono wieloznaczne lub nieostre.

Użyte w projekcie uchwały określenia „senior” i „dziecko” nie określają w istocie rzeczy ewentualnych beneficjentów programu.

2) Tryb podjęcia uchwały – dwa czytania (§ 34 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa - tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 z późn.zm.).

3) Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa zasadnym jest uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Krakowa i właściwej komisji. W myśl § 30 ust. 8 Statutu Miasta Krakowa jeżeli projekt uchwały Rady, której realizacja zwiększa wydatki budżetu Miasta wymagana jest opinia komisji właściwej w sprawach budżetu.

4) Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.



Otrzymują:
- Kancelaria Rady Miasta Krakowa,
- a.a.

