



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.40.2021

Kielce, dnia 19-04-2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/829/2021 Rady Miasta Kielce z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Miasta Kielce na lata 2021-2023 w części dotyczącej §3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2021 r. Rada Miasta w Kielcach podjęła uchwałę Nr XLII/829/2021 w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Miasta Kielce na lata 2021-2023. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2021 r.

W dniu 1 kwietnia 2021 roku Wojewoda Świętokrzyski wszczął postępowanie nadzorcze i przesłał za pomocą platformy ePUAP zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego na adres Miasta Kielce. Wskazując, że przyczyną wszczęcia postępowania nadzorczego jest §3 uchwały, w którym Rada Miasta Kielce postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Jednocześnie organ nadzoru poinformował, że Rada Miasta Kielce może przedstawić stosowne wyjaśnienia w tej sprawie bezpośrednio do Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w terminie do dnia 9 kwietnia 2021 roku.

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Przewodniczący Rady Miasta Kielce pismem z dnia 9 kwietnia 2021 roku, znak: BZK-II.550.46.2021 przedstawił stanowisko wywodząc, że uchwała Nr XLII/829/2021 Rady Miasta Kielce w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Zapobiegania Przesłępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Miasta Kielce na lata 2021-2023 stanowi akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru nie podziela wyjaśnień i argumentów zawartych w wskazanym wyżej piśmie.

Art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) zwanej dalej u.o.a.n. wymienia przypadki obowiązkowego opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek taki dotyczy w szczególności aktów prawa miejscowego stanowionych przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt. 2 u.o.a.n.). W art. 13 pkt. 10 ustawodawca wskazał, że obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym dotyczy także, innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 października 2012 r. II SA/Kr 780/12 wskazał, że „Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;
- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;
- 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub

dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Analizy cech aktu prawa miejscowego dokonał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt. II SA/Ke 1025/20 stwierdzając, że „Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowionych przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako akty kierownictwa wewnętrznego „w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy – podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy”.

Organ nadzoru po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały i załącznika do niniejszej uchwały stwierdza, że nie posiada wskazanych wyżej cech aktu prawa miejscowego. W dziale VI załącznika do uchwały stanowiącego Miejski Program Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Miasta Kielce na lata 2021-2023 wskazano działania podejmowane w ramach programu. Określono następujące obszary działania i kierunków aktywności:

1. Poprawa bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.
2. Przeciwdziałanie i ograniczenie zjawisk związanych z narkotykami, dopalaczami, alkoholem, przemocą domową, oraz innych zjawiska i zachowań negatywnych.
3. Poprawa bezpieczeństwa dzieci i młodzieży
4. Poprawa bezpieczeństwa osób starszych
5. Ochrona środowiska
6. Łagodzenie skutków bezrobocia i promocja zatrudnienia
7. Eliminowanie zagrożeń w ruchu drogowym
8. Poprawa bezpieczeństwa pożarowego
9. Bezpieczeństwo sanitarne, epidemiologiczne
10. Bezpieczeństwo weterynaryjne
11. Zachowanie bezpieczeństwa w sieci

Działania w ramach tych obszarów obrazują tabele w których umieszczono także pozycję podmiot odpowiedzialny i partnerzy. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację działań w szczególności były podmioty organizacyjnie podporządkowane Miastu Kielce (np.: Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Kielce, Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kielcach, Komenda Miejska Policji w Kielcach, Miejski Urząd Pracy). Wskazywanie innych podmiotów np. Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach przy doskonaleniu współpracy i koordynacji działań służb, inspekcji, straży oraz innych uczestników zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego poprzez przeprowadzanie ćwiczeń praktycznych, aplikacyjnych, sztabowych wynika z obowiązków nałożonych na Wojewodę ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o Wojewodzie i Administracji Rządowej w Województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464). Obowiązek podejmowania działań w tym zakresie przez Wojewodę i działających w ramach urzędu wojewódzkiego komórek organizacyjnych wynika z ustawowego upoważnienia i uchwała Rady Miasta Kielce nie może w tym zakresie nakazywać podejmowania pewnych postępowań a jedynie ma charakter programowy wskazujący jaki organ w tym zakresie ma uprawnienia do koordynowania działań. Podobnie ustalenie podmiotem odpowiedzialnym Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach za bezpieczeństwo sanitarne i epidemiologiczne wynika z ustawowych uprawnień i obowiązków na niego nałożonych. Jako Partnerów wskazywano np.: lokalne media czy organizacje pozarządowe, jednakże nie określono w jaki sposób ta współpraca i podejmowane działania będą przebiegały i czy Partnerzy chętni są do przystąpienia realizacji celów i założeń Programu.

Dział VII zatytułowany Realizacja przez jednostki i komórki organizacyjne Miasta Kielce wskazuje, że uchwała ma charakter programowy skierowany do „wewnątrz” struktury administracyjnej. Zawarto w nim szereg programów. Dla przykładu można wskazać program Bezpieczna Droga do Szkoły, którego celem jest podnoszenie wiedzy na temat bezpieczeństwa młodych pieszych w ruchu drogowym. Program realizowany przez Komendę Miejską Policji w Kielcach obejmujący dzieci przez cały rok szkolny w terminach 2019-2021. Sposób realizacji polegający na spotkaniach z policjantami WRD w szkole oraz wzmożone patrole W. Ruchu Drogowego w okolicach placówek oświatowych. Zdaniem organu nadzoru takie zapisy jedynie wyznaczają danej jednostce organizacyjnej sposób przeprowadzania programu i potencjalne osoby do których skierowany jest dany program. Jednakże programy te nie są kierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów tylko np.: dzieci, seniorów, młodzież, rodziców.

Uchwalenie przez Radę Miasta Kielce, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 u.o.a.n. oraz art. 13 pkt.2 u.o.a.n.

Organ nadzoru stosownie do stanowiska zawartego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn.akt. II SA/Ke 1025/20 stwierdza, że nieprawidłowość ww. zapisu nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/829/2021 Rady Miasta Kielce z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Miasta Kielce na lata 2021-2023 w części dotyczącej §3.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1658280.4265420.5123147
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.40.2021
Data dokumentu	2021-04-19
Skrót dokumentu	2AAD5530AE73D82A7E6261BE22A91A063F8901CB
Wersja dokumentu	1.12
Data podpisu	2021-04-19 09:46:32
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.102.6.6.33866

Data wydruku: 2021-04-21

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)