



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LIV/416/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” - edycja 2023.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gromadka na sesji w dniu 30 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LIV/416/23 w sprawie realizacji ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” - edycja 2023.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia opublikowania 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 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Gromadka postanowiła o przystąpieniu do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023. W § 4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy 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 gminy, 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. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Gromadka nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała jest aktem o charakterze programowym, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy.

Jej treść koncentruje się na wyznaczeniu celów i prognozie przyszłych działań, a także na wskazaniu podmiotów realizujących program i sposobu jego finansowania. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Uchwała nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o nieczyich prawach i obowiązkach.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

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 tego rodzaju programów.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty 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 §4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia opublikowania 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. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski