



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.45.4.2023.KW

Wrocław, 24 lutego 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LVII/407/2023 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim z dnia 31 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie: ustanowienia programu osłonowego w zakresie dożywiania w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2021-2023.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LVII/407/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie: ustanowienia programu osłonowego w zakresie dożywiania w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2021-2023.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie „po upływie 14 dni od daty 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 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Kamieńcu Ząbkowickim wprowadziła zmiany w uchwale nr XXX/234/2021 z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego w zakresie dożywiania w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2021-2023. W §3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia 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 analizowana uchwała zmieniająca Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim, jak i sama uchwała pierwotna nr XXX/234/2021, nie zawierają cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała zmienia uchwałę, która 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 niczych prawach i obowiązkach. Wojewoda Dolnośląski wskazywał już na powyższe kwestie w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 marca 2021 r. (znak: NK-N.4131.45.2021.RB), które wydane zostało w stosunku do uchwały nr XXX/234/2021 Rady Miejskiej w Kamieńcu Ząbkowickim z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego w zakresie dożywiania w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2021-2023.

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 §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia 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 §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty 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. 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