



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.109.1.2023.AA2

Wrocław, 6 marca 2023 r.

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

§ 3. we fragmencie: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały nr LVII/622/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach na sesji w dniu 28 lutego 2023 roku podjęła uchwałę nr LVII/622/23 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023, dalej zwana jako uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 marca 2023 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały we fragmencie: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego", w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej: ustawy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm., dalej: ustawa), określając sposób wejścia uchwały w życie w trybie jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególnie.

Uchwałę Rada Miejska w Polkowicach ustanowiła program osłonowy na rok 2023 pod nazwą „Korpus Wsparcia Seniorów”. W § 3 uchwały postanowiono, 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 gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter badanej 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 maja 2020 r., sygn. I OSK 430/19). 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 roku (sygn. 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 21 stycznia 2021 roku (sygn. I GSK 1533/20), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Polkowicach 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 diagnozie problemu, wyznaczeniu celów i określeniu 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 7469/21) wskazując – „(...) W postanowieniach art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. wskazano, że podejmowanie przez radę gminy zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych, należy do zadań własnych gminy. Natomiast w art. 110 ust. 10 u.p.s. stworzono możliwość opracowywania i kierowania przez radę gminy do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniających potrzeby z zakresu pomocy społecznej. Wskazane przepisy stanowią upoważnienie dla rady gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów intencjonalnych. Trafnie argumentuje skarżący organ nadzoru, że zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji ustawodawczej wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. (...) Uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego.”

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał ustanawiających programy osłonowe.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 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, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa