



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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały Nr LXXVIII/472/23 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego pod nazwą „Posilek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Kowarach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), podjęła uchwałę Nr LXXVIII/472/23 w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego pod nazwą „Posilek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 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 błędnym skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W §3 uchwały Rada Miejska w Kowarach postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nadając tym samym uchwale przymiot aktu prawa miejscowego (bądź traktując uchwałę jako akt prawny, w stosunku do którego przepisy szczególnie nakładają obowiązek ogłoszenia).

W §4 Rada zdecydowała, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym wobec przedmiotowej uchwały nie znajdują zastosowania regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.”

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo 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 bądź tylko przebywające na terenie jej działania” (postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt IV SA/Po245/18). Podobne stanowisko zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11). Dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczającym jest, aby zawierała ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tej uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawierają one żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie przyjęcia lokalnych programów pomocy społecznej w postaci programów osłonowych (np. w zakresie dożywiania).

W ocenie organu nadzoru art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, będący podstawą prawną badanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, programów, wytycznych - nie stanowi jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 332/17), że uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatami są podmioty ją realizujące.

Należy się również zgodzić ze stanowiskiem NSA przedstawionym w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 2742/15), że podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie stanowią podstawy do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien być publikowany w dzienniku urzędowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym niejako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny, który obowiązuje od dnia jego podjęcia lub od późniejszej daty wskazanej w tym akcie. Stwierdzenie nieważności §3 uchwały nie powoduje zmian w zakresie daty wejścia w życie uchwały. Wchodzi ona w życie zgodnie z dyspozycją §4 uchwały, tj. dnia 1 stycznia 2024 r.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski