



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. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LXIX/509/24 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 8 stycznia 2024 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego lokalnego programu osłonowego „Posilek w szkole i w domu na terenie gminy Kostomłoty” na lata 2024 – 2028.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 stycznia 2024 r. Rada Gminy Kostomłoty, 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 LXIX/509/24 w sprawie ustanowienia wieloletniego lokalnego programu osłonowego „Posilek w szkole i w domu na terenie gminy Kostomłoty” na lata 2024 – 2028, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia 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 błędnym skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W §3 uchwały Rada Gminy Kostomłoty postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązująca od 1 stycznia 2024 r., nadając tym samym uchwale przymiot aktu prawa miejscowego (bądź traktując uchwałę jako akt prawny, w stosunku do którego przepisy szczególne nakładają obowiązek ogłoszenia).

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 aktów 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 stanowiące 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 znajdą 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 aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególnie 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 nie jako 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 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nie powoduje zmian w zakresie daty wejścia w życie uchwały. Organ nadzoru dopuszcza bowiem wyjątkowo wejście w życie uchwały ze wsteczną mocą obowiązującą, na mocy art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w sytuacji gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przykładem takiej sytuacji jest taka treść przepisów uchwały, która stwarza korzystne rozwiązania dla jej adresatów lub społeczności lokalnej. Uchwała wchodzi więc w życie zgodnie z dyspozycją §3 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

Maciej Awizeń