



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 09-03-2022

Znak: PNK.I.4131.37.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz.1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/1132/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kielce do Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na 2022 rok oraz przyjęcie programu osłonowego „Udzielenie wsparcia i poprawa bezpieczeństwa seniorów w związku z epidemią COVID-19 w 2022 roku” w części dotyczącej § 4 w zakresie słów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 lutego 2022 r. Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia Gminy Kielce do Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” na 2022 rok oraz przyjęcie programu osłonowego „Udzielenie wsparcia i poprawa bezpieczeństwa seniorów w związku z epidemią COVID-19 w 2022 roku”. Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 23.02.2022 r.

W dniu 28 lutego 2022 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Kielce o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień. W dniu 08.03.2022 r. pismem znak:BRM.0004.51.2022 przekazano wyjaśnienia, podnosząc, że „§ 1 i § 2 uchwały zawierają element informacyjny, który kierowany jest do bliżej nieokreślonej ilości adresatów, posiadając charakter generalny i abstrakcyjny. W konsekwencji uchwała ta nie jest (a przynajmniej nie jest wyłącznie) aktem skierowanym do wewnętrznych struktur administracji publicznej na poziomie gminnym, a raczej ma proklamować podjęcie przez samorząd działań pomocowych skierowanych do szerokich kręgów beneficjentów warunkowanych wiekowo”. Organ nadzoru nie podziela wyjaśnień i argumentacji wskazanej w wskazanym piśmie.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił m.in. 17 ust.2 pkt. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

Stosownie do ww. przepisu, do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała, w części odnoszącej się do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 13 pkt. 2 i pkt. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) zwanej dalej u.o.a.n.. W art. 13 u.o.a.n. Ustawodawca wskazał jakie akty podlegają obowiązkowemu ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Organ stanowiący ustanawiając w § 4 uchwały, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.” nadał uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Analizy cech aktu prawa miejscowego dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie sygn. akt II SA/Ke 1025/20 wskazując, że „cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowionych przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako „akty

kierownictwa wewnętrznego" w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.”

Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Należy zauważyć, że cechą przepisów powszechnie obowiązujących jest w szczególności to, że są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów oraz określają ich prawa i obowiązki.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr LVII/1132/2022 organ nadzoru nie dopatrył się istnienia cechy abstrakcyjności. Uchwała wraz załącznikiem do uchwały stanowiącym program osłonowy „Udzielenie wsparcia i poprawa bezpieczeństwa seniorów w związku z epidemią COVID-19 w 2022 roku” nie nakłada na seniorów w wieku 65 lat i więcej praw i obowiązków. Program osłonowy stanowi akt kierownictwa wewnętrznego i jest skierowany do podmiotów, którym powierza się jego realizację. W związku z powyższym brak norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w badanej uchwale nie można zakwalifikować jej jako aktu prawa miejscowego.

Ponadto organ nadzoru podziela ugruntowane w orzecznictwie stanowisko, z którego wynika, że uchwały wprowadzające programy osłonowe nie stanowią prawa miejscowego, tj.:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. I SA/Wa 332/17, w którym skład orzekający zajął stanowisko, 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie zawiera ona 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 adresatem są podmioty ją realizujące. W konsekwencji, skoro przepisy dające podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej nie dają kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego to tego rodzaju akt polityki administracyjnej gminy nie powinien być publikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa, nie jest on bowiem adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien tworzyć uprawnień i zakresu obowiązków dla podmiotów usytuowanych poza administracją publiczną.”;

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r. I OSK 614/16 „przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie powinien stanowić właściwej podstawy prawnej uchwały, gdyż jest przepisem ogólnym, blankietowym precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Nie jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej. Programy osłonowe formułowane na jej gruncie dotyczyć winny kwestii

uregulowanych w tej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń.”

Przedmiotowa uchwała nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 1 do 10 u.o.a.n., a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego. Ponadto przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Biorąc pod uwagę niniejsze, niewątpliwie Rada Miasta Kielce w sposób istotny naruszyła art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, niektórych innych aktów prawnych.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1871117.4931195.6108328
Nazwa dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.37.2022
Data dokumentu	2022-03-09
Skrót dokumentu	15048DD271DE930244610D18CA7438C761CF1EA7
Wersja dokumentu	1.12
Data podpisu	2022-03-09 15:10:40
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-03-10

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)