



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 04-04-2022

Znak: PNK.I.4131.51.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz.559)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 22/VIII/2022 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie: *przystąpienia Gminy Zagnańsk do realizacji Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” edycja 2022 - w części dotyczącej § 4 .*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 marca 2022 r. Rada Gminy Zagnańsk podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia Gminy Zagnańsk do realizacji Programu „Korpus Wsparcia Seniorów” edycja 2022. Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 7 marca 2022 r.

W dniu 16 marca 2022 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień.

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 rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Przedmiotowy program, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały będzie koordynował i realizował Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zagnańsku jako samorządowa jednostka pomocy społecznej .

W § 4 przedmiotowej uchwały wskazano, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

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. Zgodnie z treścią powyższego artykułu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

Ustanawiając w § 4, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” organ nadał uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Analizy cech aktu prawa miejscowego dokonał między innymi 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 do określonych ogólnie kategorii podmiotów oraz określają ich prawa i obowiązki.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr 22/VIII/2022 organ nadzoru nie dopatrył się istnienia cechy abstrakcyjności. Uchwała wraz załącznikiem do uchwały stanowiącym program osłonowy Gminy Zagnańsk „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2022 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 może nadawać jej rangi aktu prawa miejscowego.

Ponadto organ nadzoru podziela ugruntowane stanowisko w orzecznictwie sądowym, 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.”

Reasumując powyższe, należy dojść do przekonania 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, a zatem nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Mając na względzie przedstawioną argumentację, należy stwierdzić, iż rada 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 dotyczącej § 4 jest uzasadnione.

Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jak podniósł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. II SA/Gl 1015/14, brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności - w przypadku obecnie rozpatrywanym § 4 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego (podobnie wyrok WSA w Kielcach z dnia 11.02.2021 r., II SA/Ke 1025/20). W pozostałym zakresie brak jest podstaw, aby postanowienia uchwały kwestionować z tym zastrzeżeniem, iż po wyeliminowaniu § 3 staje się ona aktem wewnętrznym, do wydania którego wystarczające jest upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega wyłącznie § 4 uchwały, nie zaś cały ten akt.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdził jak w sentencji.

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 z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1885096.4988593.6191813
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.51.2022
Data dokumentu	2022-04-04 11:32:46
Skrót dokumentu	AEEDD4E10C17056D8A7657058897107B16583033
Wersja dokumentu	1.6
Data podpisu	2022-04-04
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.104.37.37.33866
Data wydruku:	2022-04-04 13:36:22
Autor wydruku:	Furmańska Dorota w zastępstwie za Sekretariat WPNiK