



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.96.2022

Kielce, dnia 23-06-2022

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/347/2022 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 6 maja 2022 roku w sprawie przyjęcia Programu Ośłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2022 na terenie Miasta i Gminy Działoszyce - w części dotyczącej § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 maja 2022 roku Rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę Nr LXV/347/2022 w sprawie przyjęcia Programu Ośłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2022 na terenie Miasta i Gminy Działoszyce. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 6 czerwca 2022 roku.

W dniu 13 czerwca 2022 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada nie złożyła wyjaśnień w terminie.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461 – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W § 1 analizowanej uchwały Rada Miejska w Działoszycach przyjęła do realizacji Program Ośłonowy „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2022 na terenie Miasta i Gminy Działoszyce stanowiący załącznik do uchwały. Jednocześnie w § 5 uchwały Rada wskazała, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Wskazując w § 5, 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 roku w sprawie o 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 LXV/347/2022 organ nadzoru nie dopatrzył się istnienia cechy abstrakcyjności. Uchwała wraz załącznikiem do uchwały stanowiącym Gminny Program Osłonowy „Korpus Wsparcia Seniorów ” na rok 2022 na terenie Miasta i Gminy Działoszyce 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, w tym:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 roku, sygn. akt: I SA/Wa 332/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 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 roku o samorządzie gminnym, 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 roku, sygn. akt: I OSK 614/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zgodnie z którym „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, że analizowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 1 do 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy), a zatem nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 2 pkt 10 ustawy).

Mając na względzie przedstawioną argumentację należy uznać, iż Rada Miejska w Działoszycach w sposób istotny naruszyła przepis art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zatem stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w części dotyczącej § 5 jest uzasadnione.

Organ nadzoru podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 roku, sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zgodnie z którym nieprawidłowość regulacji dotyczącej wejścia w życie uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc*, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy odróżnić 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, gdzie rada „sztucznie” (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale nie spełniającej 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).

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	1936189.5137313.6423082
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadz. dot. uchwały Nr LXV_347_2022 RM w Działoszytach z 6.05.2022r.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadz. dot. uchwały Nr LXV_347_2022 RM w Działoszytach z 6.05.2022r
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.96.2022
Data dokumentu	23.06.2022
Skrót dokumentu	F5D501AAF605B18BDADC2D71B7A3EA0799C71544
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	23.06.2022 10:51:02
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.108.75.75.

Data wydruku: 23.06.2022

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