



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.40.2023

Kielce, dnia 31-03-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały nr L/395/2023 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie: *przystąpienia do realizacji przez Powiat Starachowicki Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2023 oraz zasad udzielania pomocy w ramach tego Programu* - w części obejmującej § 7 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Powiatu w Starachowicach podjęła uchwałę nr L/395/2023 Rady Powiatu w Starachowicach w sprawie: przystąpienia do realizacji przez Powiat Starachowicki Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2023 oraz zasad udzielania pomocy w ramach tego Programu. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 6 marca 2023 r.

W dniu 9 marca 2023 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Powiatu w Starachowicach o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Powiatu w Starachowicach w dniu 16 marca 2023 r. udzieliła odpowiedzi, w której zwróciła uwagę na występujące w obrocie prawnym rozbieżności w przedmiotowej materii i zadeklarowała wolę zmiany uchwały zgodnie ze wskazaniami organu nadzoru.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała zawiera istotne naruszenie prawa w postaci art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm. - dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) poprzez treść § 7 uchwały przewidującego jej publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Na podstawie nadzorowanej uchwały Rada Powiatu w Starachowicach przyjęła do realizacji Program Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2023. Nadzorowana uchwał została opublikowana w ww. publikatorze w 2023 r. pod pozycją nr 1131.

Jak wynika z § 7 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akt prawa miejscowego stanowi uchwała zawierająca co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Oznacza to, że akt prawny jest adresowany do nieograniczonego kręgu adresatów i jest możliwy do zastosowania w nieograniczonej liczbie co do zasady powtarzalnych sytuacji. Stanowisko to jest zbieżne z utrwalonym poglądem judykatury, czego przykład stanowi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2023 r., III OSK 2023/21, teza 1.: *„Jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast 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 więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie”*. W ocenie Wojewody przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści norm generalnych i abstrakcyjnych a w konsekwencji nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie stanowi ona aktu prawa miejscowego i żaden przepis nie nakazuje jej publikacji w dzienniku urzędowym.

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, 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 bez podstawy prawnej nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej 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). Brak wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, że zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega wyłącznie § 7 nadzorowanej uchwały, nie zaś cały ten akt prawny.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - stwierdzenia jej nieważności w części co do zapisu § 7 uchwały.

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