

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.16.2023.DDud

z dnia 27 lutego 2023 r.

Rada Miejska we Wschowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XLIX/445/2023 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Pomocy "ZŁOTA RĄCZKA".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Pomocy "ZŁOTA RĄCZKA".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano na: „art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2023 r., poz. 40) oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2021r. poz. 2268 z późn. zm.)”.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 4 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej jako: „u.o.a.n.”) poprzez nieuprawnione przyjęcie, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Stosownie do art. 13 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

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

Przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.; dalej jako: „u.p.s.”), do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Stosownie natomiast do art. 110 ust. 10 ww. ustawy, rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Wskazane przepisy stanowią upoważnienie dla rady gminy do tworzenia programów, które mają charakter aktów intencjonalnych. Zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji ustawodawczej wskazuje, że może ona stanowić podstawę przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. Mogą one stanowić zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy, poprzez ich wdrożenie. Nie mogą natomiast regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy. Zatem programy pomocy społecznej mogą w swej treści zawierać jedynie ogólne wytyczne, co do sposobu działania w zakresie nimi określonym. Stanowią uchwały wiążące samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy. 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, jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., III OSK 7469/21). Zatem omawiane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie mogą stanowić samostojnej podstawy do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru zwraca uwagę, że pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez

organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s.59). Do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. takiego upoważnienia nie zawierają. W szczególności przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. nie stanowi właściwej podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego, gdyż jest przepisem ogólnym 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 (por. wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., I OSK 614/16, CBOSA).

W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały powoduje, że jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia. Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie 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 uchwałę, 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."

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli