

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.77.2024

z dnia 13 czerwca 2024 r.

Rada Miejska w Sulęciniu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr II/17/24 Rady Miejskiej w Sulęciniu z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego na rok 2024 „Korpus Wsparcia Seniorów w Gminie Sulęcín”, w zakresie słów "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2024r. Rada Miejska w Sulęciniu podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu osłonowego na rok 2024 „Korpus Wsparcia Seniorów w Gminie Sulęcín”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r.poz. 609) oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2024 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: "Przyjmuje się program osłonowy na rok 2024 „Korpus Wsparcia Seniorów w Gminie Sulęcín”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały". Natomiast w § 3 Rada uchwaliła, że "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r." Taki zapis może sugerować, że Rada Miejska w Sulęciniu potraktowała badaną uchwałę jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w dzienniku urzędowym.

W związku z powyższym, po dokonaniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461).

Uchwała zawiera postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Tymczasem katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa

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

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Zdaniem organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu osłonowego na rok 2024 „Korpus Wsparcia Seniorów w Gminie Sulęcín” nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, adresowany do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

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.

Do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 ani art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej takiego upoważnienia nie zawierają. W szczególności przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej ustawy 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., sygn. akt I OSK 614/16, CBOSA).

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, albowiem nie stanowi aktu prawa miejscowego (tj. nie określa w sposób generalny i abstrakcyjny reguł postępowania wyznaczonej grupie adresatów). Obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym nie wynika również ze wskazanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

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 uchwałe, 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". W świetle powyższego należało stwierdzić nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i".

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