



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 03-03-2023

Znak: PNK.I.4131.30.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/321/23 Rady Miejskiej Zawichost z dnia 26 stycznia 2023 roku w sprawie przystąpienia Gminy Zawichost do realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2023 w części dotyczącej § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 roku Rada Miejska w Zawichoście podjęła uchwałę nr LVIII/321/23 w sprawie przystąpienia Gminy Zawichost do realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2023. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 2 lutego 2023 roku.

W dniu 23 lutego 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada zajęła stanowisko w terminie, nie kwestionując uwag zgłoszonych do uchwały przez organ nadzoru.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w związku art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.– dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Na podstawie nadzorowanej uchwały Rada Miejska Zawichost wyraziła zgodę na przystąpienie do realizacji w 2023 r. rządowego programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej pn. „Opieka wytchnieniowa”. W ramach Programu gmina może otrzymać wsparcie

finansowe na koszty realizacji usług opieki wytechnieniowej w wysokości do 100% kosztów z Funduszu Solidarnościowego. W § 4 nadzorowanej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru nie stwierdził istnienia cechy abstrakcyjności powyższego aktu prawnego. Uchwała stanowi o przystąpieniu gminy Zawichost w 2023 roku do realizacji programu rządowego. Z treści uchwały wynika, że jest ona jedynie potwierdzeniem przystąpienia gminy do przedmiotowego programu. Uchwała nie zawiera norm prawnych powszechnie obowiązujących i ma w istocie charakter wewnętrzny. Przedmiotowa uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Program osłonowy stanowi akt kierownictwa wewnętrznego i jest skierowany do podmiotów, którym powierza się jego realizację - w tym przypadku Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Zawichoście. 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, 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.”

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 stycznia 2022 roku, sygn. akt: III SA/Kr 906/21, zgodnie z którym: „Zarówno treść, jak i forma delegacji z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej 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”.

Reasumując powyższe, należy przyjąć, 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). Tym samym nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

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 „sztucznie” (bezpodstawnie) 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).

Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. IV 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 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 prawny.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w części, co do zapisu § 4 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