



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 lipca 2023 r.

Poz. 4803

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 62/2023

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

z dnia 20 lipca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr XLIX/561/23 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023 w Gminie Mogilno.

Uzasadnienie

W dniu 14 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Mogilnie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 tj.) – zwanej dalej „ustawą” – podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Osłonowego „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2023 w Gminie Mogilno.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 czerwca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 lipca 2023 r. (znak: WNK.IV.4131.69.2023.KB) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Burmistrza Mogilna, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na przyjęciu bez podstawy prawnej obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W odpowiedzi z dnia 17 lipca 2023 r. (znak: WBR.007.3.2023) Burmistrz Mogilna poinformował, że uznaje zasadność zarzutów wyszczególnionych przez Wojewodę z tym zastrzeżeniem, że rozstrzygnięcie nadzorcze i stwierdzenie nieważności winno obejmować jedynie § 4 ww. uchwały – dotyczący ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Organ nadzoru przychyła się do powyższego stanowiska.

Kwestionowanym przepisem § 4 uchwały Rada Miejska w Mogilnie postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”.

Podstawę prawną badanej uchwały stanowi m.in. art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przytoczonym przepisem, do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja § 4 uchwały narusza w sposób istotny dyspozycję art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 tj.), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

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

Cytowany wyżej przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej, będący podstawą prawną badanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, programów, wytycznych – nie stanowi jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 332/17), 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 o samorządzie gminnym, gdyż nie zawiera 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 wyroku z dnia 5 lipca 2016 r. (sygn. akt I OSK 614/16) NSA jasno stwierdził, że programy osłonowe formułowane na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy powinny dotyczyć kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń. Programy te mają konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy. Należy się również zgodzić ze stanowiskiem NSA przedstawionym w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 2742/15), że podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie stanowią podstawy do tworzenia aktu prawa miejscowego, a akt wydany na ich podstawie nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji i nie powinien być publikowany w dzienniku urzędowym. Podobne stanowisko wyraziły m.in.: WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08); WSA w Krakowie w wyrokach: z dnia 21 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 1453/10) i z dnia 17 stycznia 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 906/21); WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 20 października 2021 r. (sygn. akt I SA/Ol 589/21, czy WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt II SA/Gl 525/21).

WSA w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 906/21), analizując normy kompetencyjne zawarte w przepisach art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy zauważył, że zarówno treść, jak i forma powyższej delegacji 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. Powyższe przepisy nie określają zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących aktu. Programy powinny być wizją gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych występujących na jej terenie. Mogą być one uznane jedynie za uchwały będące aktami kierownictwa wewnętrznego, czyli uchwałami wiążącymi samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy, jednakże nie mogą stanowić podstawy prawnej dla wydawanych decyzji administracyjnych i nie rodzą po stronie obywateli i podmiotów z nimi zrównanych w pozycji prawnej żadnych uprawnień względem gminy" (S. Nitecki, 6.3.1. Gmina (w:) Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia warunków pozwalających na uznanie jej za akt prawa miejscowego, co skutkuje brakiem możliwości jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Organ nadzoru podziela jednocześnie pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „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 (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Zatem eliminacja § 4 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten, wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Mając powyższe na względzie, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz) w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz