



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 16 kwietnia 2024 r.

Poz. 2085

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.76.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 16 kwietnia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 i § 6 uchwały nr LXXXII/1121/24 Rady Miasta Białystok z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia Miasta Białystok do realizacji Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

UZASADNIENIE

W dniu 25 marca 2024 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr LXXXII/1121/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 9 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepis art. 4 ust. 1 i 2 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), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego (§ 6 uchwały) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 1 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 z późn. zm.) i art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 28 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej – przyjęcie w uchwale zapisów wykraczających poza upoważnienie rady miasta (§ 3 ust. 1 uchwały) oraz zawarcie w akcie kierownictwa wewnętrznego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych (§ 3 ust. 2 uchwały).

W § 6 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W związku z powyższym należy zauważyć, że z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedyne charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Jak stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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. W ust. 2 ww. przepisu wskazano ponadto, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP).

W podstawie prawnej uchwały przywołano przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Należy zauważyć, iż ww. przepis nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Akty programowe uchwalane na podstawie tego przepisu nie posiadają bowiem cech aktów prawa miejscowego i nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Uchwała podjęta na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

Potwierdza to stanowisko sądów administracyjnych, z którego wynika, że do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe, zaś przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej takiego upoważnienia nie zawierają. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 614/16, stwierdził: „Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie powinien stanowić właściwej podstawy prawnej uchwały, gdyż jest przepisem ogólnym, blankietowym 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” (podobnie: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt I SA/Ol 589/21; wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21).

Upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie zawiera również przytoczony w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przyjąć resortowy program wsparcia osób niepełnosprawnych mający na celu wsparcie społeczne lub zawodowe osób niepełnosprawnych oraz realizację zadań, o których mowa w art. 6 pkt 2 i 3.

Nie stanowi jej również art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w odniesieniu do którego należy zauważyć, że w podstawie prawnej uchwały powołano się na niego, nie wskazując jednocześnie konkretnej jednostki redakcyjnej ww. przepisu (konkretnego punktu), która miałaby stanowić podstawę prawną do podjęcia uchwały, co stanowi naruszenie § 59 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na zakwalifikowanie jej jako aktu prawa miejscowego, gdyż wskazuje jedynie na wolę przystąpienia do realizacji Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024. Wskazana uchwała nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, które charakterystyczne jest aktom prawa miejscowego, lecz zmierza do konkretyzacji sposobów działania gminy, a tym samym do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie realizacji Programu "Opieka wytchnieniowa".

Dodać należy, że pomimo iż żaden przepis prawa nie określa szczegółowych zasad stanowienia przepisów prawa miejscowego, analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w kontekście charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego, nie pozwala na jej zakwalifikowanie do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady,

powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia. Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, co powoduje, iż nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak stanowi § 3 ust. 1 uchwały: *Realizatorami Programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 będą podmioty wyłonione w drodze otwartych konkursów ofert.*

W związku z powyższym należy zauważyć, iż żaden z przepisów obowiązującego prawa – ani sam resortowy Program – nie zawiera upoważnienia do ustalenia przez Radę Miasta Białystok zasad udzielania pomocy w ramach programu rządowego „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2024, ani też wskazywania realizatorów ww. programu. Należy podkreślić, że elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne udzielanej pomocy wynikają bezpośrednio z treści ww. Programu, żaden więc z organów na szczeblu samorządowym nie może stanowić w tym zakresie. Podstawy do przyjęcia zakwestionowanej części przedmiotowej uchwały nie stanowi również art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Wykroczenie poza zakres przyznanego radzie upoważnienia stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania zapisu, który nie mieści się w ramach przyznanego upoważnienia.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały: *Upoważnia się Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całonocnego.*

W związku z powyższym, należy zauważyć, że w uchwale nie wskazano żadnego przepisu prawa, na podstawie którego ww. zapis został wprowadzony do uchwały. Podstawę taką może teoretycznie stanowić przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. W takim przypadku uchwała podjęta na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem przenosząca na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, stanowi akt prawa miejscowego.

Należy jednak podkreślić, że o ile umieszczenie w akcie prawnym choćby jednej normy generalnej i abstrakcyjnej powoduje, że akt ten ma charakter powszechnie obowiązujący, o tyle nie jest to równoznaczne z możliwością przekształcenia dowolnego aktu wewnętrznego w akt powszechnie obowiązujący poprzez zamieszczenie w nim przepisu stanowiącego realizację kompetencji prawodawczej do ustanowienia aktu prawa powszechnie obowiązującego (wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2300/21 „podział na akty powszechnie i wewnętrznie obowiązujące, ukształtowany konstytucyjnie i stanowiący fundament dualistycznego systemu źródeł prawa, zostałyby całkowicie zatarty, gdyby organy prawodawcze, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, mogły wykorzystywać podstawy prawne do stanowienia aktów wewnętrznych (w tym aktów programowych) do kreowania norm powszechnie obowiązujących, czyniąc to przy współstosowaniu podstaw prawnych do wydania aktów wewnętrznych i aktów prawa miejscowego. Poprawnym działaniem legislacyjnym nie byłoby również połączenie w jednej uchwale wewnętrznych norm programu ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 u.p.s. z normami powszechnie obowiązującymi podjętymi na istniejących postawach prawnych i w ich granicach. Takie działanie prawodawcze powoduje tzw. przemieszanie materii (powszechnie obowiązującej z wewnętrznie obowiązującą). Stanowi to naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (J. Wilk, "Granice upoważnienia...", ibidem). Podkreślić należy, że takie działanie narusza wprost art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, z którego wynika jednoznacznie, że prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Nie można zatem włączać w treść aktu prawa miejscowego materii przekazanej do uregulowania aktem wewnętrznym. Wskazywana wadliwość prowadzi do zmiany adresata norm regulujących ten zakres spraw, którym – zamiast podmiotu podległego funkcjonalnie organowi wydającemu akt wewnętrzny – stali się mieszkańcy gminy”.

Wobec powyższego organ stanowiący powinien wydać odrębne uchwały w powyższym zakresie, aby nie doszło do sytuacji, w której akt wewnętrzny, akt planowania, skierowany wedle woli ustawodawcy wyłącznie do organu gminy, stał się (jako całość) aktem prawa miejscowego, tylko dlatego, że rozstrzygnięto tam jednocześnie o kwestiach, o których mowa w przepisie ustawy mogącym stanowić podstawę do przyjęcia przez radę aktu prawa miejscowego (takim jak art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

W świetle powyższych naruszeń zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 i § 6 ww. uchwały. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń