



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 lipca 2024 r.

Poz. 3513

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.134.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 lipca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr III/020/2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

UZASADNIENIE

W dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr III/020/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 czerwca 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 lipca 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 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.**

Mocą § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale. Jak stanowi art. 4 ust. 1 ww. ustawy 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały należy stwierdzić, że nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w ww. uchwale prowadzi bowiem do wniosku, że nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Jak stanowi art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.), który to przepis stanowił podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały, zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku.

Akt prawny, który podejmowany jest na podstawie ww. przepisu nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się jedynie do określenia zakresu pomocy przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Treścią uchwały są zapisy mające charakter wskazania ogólnych kierunków poprzez ustalenie kategorii spraw, których może dotyczyć wsparcie obywateli Ukrainy, nie zaś nałożenie na jego adresatów obowiązku określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. 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 pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku NSA z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w kontekście charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego wyróżnionych w doktrynie i orzecznictwie, nie pozwala na zakwalifikowanie jej do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady, powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia.

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

W świetle powyższego zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 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
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj