



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia czwartek, 22 grudnia 2022 r.

Poz. 5990

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-14131.413.2022.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Nr LVI/386/2022 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2023-2025.

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2022 r. Rada Miejska w Sianowie podjęła uchwałę Nr LVI/386/2022 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2023-2025.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie powyższy akt wpłynął w dniu 24 listopada 2022 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Sianów przywołał m. in. art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej¹⁾. W myśl tych regulacji do zadań własnych gminy należy tworzenie i realizacja programów osłonowych, rada gminy opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

W § 2 uchwały Nr LVI/386/2022 Rada zdecydowała, że wejście w życie tego aktu nastąpi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾. I tak, zgodnie z treścią art. 13 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 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 niespolonej;

¹⁾ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1812 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione 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.

Z powyższego wynika, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwaliły. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji⁴⁾. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁵⁾.

Wskazać więc należy, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w sprawie przyjęcia Gminnego Programu działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2023-2025 byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji uchwały w takim przedmiocie wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ww. ustawy). W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Brak jest bowiem cech abstrakcyjności takiego aktu prawnego. Akty programowe nie posiadają elementów, które umożliwiłyby zakwalifikowanie ich do kategorii aktów prawa miejscowego. Badana uchwała nie może być zatem uznana za akt prawa miejscowego, a w konsekwencji, podstawy jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 ustawy.

⁴⁾ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵⁾ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 2 uchwały Nr LVI/386/2022 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2023-2025*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski