



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 5785

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.148.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lipca 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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XLIV/247/2022 Rady Gminy Siedlec z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2022 r. Rada Gminy Siedlec podjęła uchwałę nr XLIV/247/2022 w sprawie zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) oraz art. 12 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583, 682, 683, 684, 830, 930, 1002 i 1087)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 czerwca 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583, ze zm.), dalej: "ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy": "Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1". Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy: "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".

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od dnia 24 lutego 2022 r. "

Określenie takiego trybu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym w § 4 uchwały publikatorze.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja przewidująca ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego narusza przepis 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), dalej: „ustawa”. Zgodnie z art. 13 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Akty prawa miejscowego charakteryzują się "specyficznym oznaczeniem adresatów, terytorialnym zasięgiem, normatywnością, generalnością i abstrakcyjnością" - wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2018 r., IV SA/Wa 514/18, CBOSA. Kwalifikacja danego aktu prawnego do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Powyższy akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej: "Konstytucja RP").

Zdaniem organu nadzoru wskazana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Nie sposób bowiem zaliczyć jej do aktów wymienionych we wskazanych wyżej przepisach, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do jej ogłoszenia w takim dzienniku. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06).

Uchwała ta w ocenie organu nadzoru nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach, lecz wyłącznie wskazuje zakres udzielanej pomocy obywatelom Ukrainy. Jest zatem aktem wewnętrznym występującym w strukturze organizacyjnej gminy, a zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, to organ wykonawczy określa formę i tryb udzielania pomocy. W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym Sąd ten orzekł: „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 uchwale, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: CBOSA), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Siedlec

Wójt Gminy Siedlec