



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.415.2022

Łódź, 11 maja 2022 r.

**Rada Gminy w Dobroniu**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

**stwierdzam nieważność**

**§ 3 uchwały Nr XXXVII/279/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.**

#### **U z a s a d n i e**

Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały ponieważ wątpliwości wzbudził zapis § 3 uchwały, zgodnie z którym uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowany zapis § 3 uchwały może naruszać 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), ponieważ uchwała w sprawie określenia zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie podlega publikacji Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z uwagi na to, że nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej opublikowania nie przewiduje żaden przepis szczególny.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W wyjaśnieniach udzielonych w dniu 28 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy w Dobroniu wyjaśnił, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do przesłanek, które decydują o tym, że wskazana wyżej uchwała jest aktem prawa miejscowego, należą: istnienie podstawy prawnej do podjęcia uchwały w przepisach rangi ustawowej, wydanie aktu przez organ samorządu terytorialnego oraz zawarcie w akcie przepisu abstrakcyjnego i generalnego. Przewodniczący Rady Gminy w Dobroniu podkreślił, że "cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź przyznają im określone uprawnienia." - tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 80/12.

Przewodniczący wskazał również, że uchwała Nr XXXVII/279/22 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie określenia zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa statuuje uprawnienie do uzyskania określonych w niej form pomocy (określa zakres tej pomocy) wobec nieoznaczonych imiennie, a jedynie rodzajowo osób - tj. obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583 z późn. zm.). Adresaci uchwały zostali także, poprzez zawartą w niej regulację, dotyczącą opublikowania uchwały w dzienniku urzędowym, dodatkowo poinformowani o nabyciu uprawnienia do ubiegania się o przyznanie przez Gminę Dobroń pomocy, której zakres został określony w uchwale.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwała w sprawie określenia zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, jak również obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 397/17). Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, iż uchwała zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego i podlega obowiązkowi publikacji w

wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Katalog ten obejmuje:

- 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;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwalona przez Radę Gminy w Dobroniu uchwała nie mieści się w powyższym katalogu aktów wymienionych w tym przepisie. Cytowany przepis zawiera 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. Trzeba wskazać, że uchwała, która podejmowany jest na podstawie art. 12 ust. 5 i art. 98 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się 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 jago adresatów obowiązku określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Wskazana uchwała nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, 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. Powyższa uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organu gminy oraz podporządkowanych jednostek organizacyjnych. Jak przyjmuje się w judykaturze, np. w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) gdzie wywiedziono, że "Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dz. Urz. Woj." (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 631/14).

Resumując organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstaw prawnych do określenia daty wejścia w życie tej uchwały w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego oraz do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co w

konsekwencji oznacza, iż doszło również do naruszenia art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z tych też względów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości

Wójt Gminy Dobroń