



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 22 lipca 2022 r.

PN.III.4131.1.102.2022.ŻW

**Pan
Robert Malecha
Przewodniczący Rady Miejskiej
Gorzowa Śląskiego
ul. Wojska Polskiego 15
46-310 Gorzów Śląski**

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 z późn. zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XLII/331/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w całości – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2022 r. Rada Miejska Gorzowa Śląskiego, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 z późn.zm.) podjęła uchwałę nr XLII/331/2022 w sprawie zakresu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

Analiza prawna rzeczony uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisów art. 4 ust. 1 w zw. z 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), z uwagi na błędne przyjęcie, że stanowi ona akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Rada Miejska Gorzowa Śląskiego w badanym akcie w § 5 postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, co bezsprzecznie świadczy o zakwalifikowaniu jej przez Radę do aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z 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. Natomiast katalog aktów normatywnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych zawiera art. 13 wspomnianej ustawy i jest to katalog zamknięty, do którego zalicza się:

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

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 niezespalonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespalonej, 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

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.

Wyjaśnić należy że wyłącznie akt prawny, w którym zawarto normy generalne i abstrakcyjne, czyli przepisy powszechnie obowiązującego prawa, stanowić może akt prawa miejscowego, a co za tym idzie może zostać opublikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Takie też stanowisko wyraził w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny, sygn akt I SA 2160/01 (LEX nr 81765), orzekając, że kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Dalej Naczelny Sąd Administracyjny postanowił, że z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowane przez to normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.

W odniesieniu do powyższego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sposób zakwalifikować badanej uchwały do aktów prawa miejscowego, gdyż nie spełnia ona wymogów, które by na to pozwoliły, w szczególności nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, czyli norm generalnych i abstrakcyjnych. Wyjaśnić należy, że charakter generalny mają tylko te normy, które określają swoich adresatów poprzez wskazanie pewnych ich cech, a nie poprzez samo wymienienie ich z nazwy. Natomiast charakter abstrakcyjny posiadają normy, które określają nakazane, zakazane lub dozwolone postępowanie, które musi mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej, konkretnej sytuacji. Badana przez organ nadzoru uchwała tych norm nie spełnia. Nadto uchwała ta nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych, czyli swoich adresatów.

Kwestionowana uchwała w ocenie organu nadzoru nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach, a jedynie normuje zakres pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy. Uchwała ta stanowi wyłącznie podstawę pozwalającą organom jednostki samorządu terytorialnego do udzielania pomocy obywatelom Ukrainy na mocy art. 12 ust. 1 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.). Jej treścią są objęte wyłącznie zapisy ustalające określoną kategorię spraw wyznaczających granice wsparcia obywateli Ukrainy i nie sposób w jej zapisach odnaleźć nałożonego na jej adresatów obowiązku określonego zachowania się w danych sytuacjach faktycznych.

Powyższa uchwała jest zatem jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, wyznaczającym im kierunki działania i ich granice. Postanowienia kwestionowanej uchwały nie wyznaczają jej adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów, czy uprawnień.

Należy także podkreślić, że żaden przepis obowiązującego prawa nie obliguje rady gminy do publikacji przedmiotowej uchwały. Nadto akt prawa miejscowego musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego, na co wskazuje wprost art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Reasumując w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego jest aktem wewnętrznym występującym jedynie w strukturze organizacyjnej gminy i w związku z tym nie stanowi aktu prawa miejscowego, a co za tym idzie nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Nadto analiza jej treści w odniesieniu do cech charakterystycznych aktu prawa miejscowego nie pozwala na uznanie, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, a tym samym powinna ona wejść w życie w dniu podjęcia. Wzmocnieniem takiego uznania jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wydany w dniu 28 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn akt II SA/Op 96/14 (LEX nr 1460231), w którym Sąd orzekł jednoznacznie, że bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały. W tej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn akt II SA/Wr 1113/98 (publ. OwSS z 2001 Nr 1, poz. 16) stanął na stanowisku, że odmowa ogłoszenia w dzienniku urzędowym

województwa uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w tym dzienniku miałyby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie.

Mając na uwadze powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego, w związku z czym orzeczono jak w sentencji.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.