



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.51.1.2025.AK1

Wrocław, 11 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XX/171/2025 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego Gminy Miejskiej Kłodzko „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2025 – moduł II”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XX/171/2025 w sprawie ustanowienia programu osłonowego Gminy Miejskiej Kłodzko „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2025 – moduł II”, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis ustawy.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kłodzku ustanowiła program osłonowy Gminy Miejskiej Kłodzko „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2025 – moduł II”. Program stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Kłodzku postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nadając tym samym uchwale przymiot aktu prawa miejscowego (bądź traktując uchwałę jako akt prawny, w stosunku do którego przepisy szczególne nakładają obowiązek ogłoszenia).

W ocenie organu nadzoru, nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym wobec przedmiotowej uchwały nie znajdują zastosowania regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „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 orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego

zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania” (postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt IV SA/Po245/18). Podobne stanowisko zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11). Dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczającym jest, aby zawierała ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tej uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawierają one żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie przyjęcia lokalnych programów pomocy społecznej w postaci programów osłonowych.

W ocenie organu nadzoru art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, będący podstawą prawną badanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania aktów polityki administracyjnej, programów, wytycznych - nie stanowi jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2024 r. (sygn. akt I OSK 863/22) wskazując, że „(...) akty takie nie posiadają cech aktów prawa miejscowego, nie mogą być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej nie może zatem stanowić podstawy do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej.” (tak też NSA w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7469/21).

W orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru 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 niejako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny, który obowiązuje od dnia jego podjęcia lub od późniejszej daty wskazanej w tym akcie. W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejskiej w Kłodzku w dniu 29 maja 2024 r. podjęła uchwałę Nr II/18/2024 w sprawie ustanowienia programu osłonowego Gminy Miejskiej Kłodzko „Korpus Wsparcia Seniorów” na rok 2024 – moduł II”, którą skierowała do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-N.4131.51.1.2024.MC z dnia 14 czerwca 2024 r. stwierdził nieważność w/w uchwały m.in. § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Pomimo wydanego uprzednio rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Miejska w Kłodzku podjęła uchwałę Nr XX/171/2025 w dniu 26 czerwca 2025 r. w sprawie ustanowienia programu osłonowego Gminy Miejskiej Kłodzko „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2025 – moduł II”, którą ponownie skierowała do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty

z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy. W związku z tym należy uznać, że uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska