



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 20 maja 2019 r.

Poz. 6537

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.7.2019

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 17 maja 2019 r.

dotyczy uchwała nr VI/30/2019 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla gminy Opinogóra Górna na lata 2019 – 2021.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 maja 2019 r.

WNP-O.4131.7.2019

Rada Gminy Opinogóra Górna
ul. Zygmunta Krasińskiego 4
06-406 Opinogóra Górna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Opinogóra Górna nr VI/30/2019 z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie *Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla gminy Opinogóra Górna na lata 2019-2021*, w części § 2 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła uchwałę nr VI/30/2019 w sprawie *Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla gminy Opinogóra Górna na lata 2019-2021*. Integralną część uchwały stanowi Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2019-2021, będący załącznikiem do uchwały nr VI/30/2019.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 998 z późn. zm.) - dalej: *u.w.r.s.p.z.*

Pismem z dnia 8 maja 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Opinogóra Górna o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/30/2019.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr VI/30/2019 narusza prawo w sposób istotny i jest sprzeczna z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523, z późn. zm.), zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 2 uchwały nr VI/30/2019 Rada Gminy unormowała co następuje: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.*

Art. 13 pkt 2 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* określa, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 176 pkt 1 *u.w.r.s.p.z.* do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Natomiast art. 176 ust. 2 *u.w.r.s.p.z.* stwierdza, że rada gminy uchwała gminne programy wspierania rodziny.

Akty normatywne o charakterze programowym, do jakich zalicza się gminne programy wspierania rodziny, są aktami skierowanymi do „wewnątrz” struktury administracyjnej, a w wypadku jednostki samorządowej – do jej organów oraz jej jednostek organizacyjnych. Tymczasem w § 2 uchwały Rada Gminy zdecydowała o publikacji tego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, uznając tym samym ww. uchwałę za akt prawa miejscowego. W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr VI/30/2019 nie posiada charakteru generalnie -abstrakcyjnego co oznacza, że nie spełnia wymogów aktu prawa miejscowego i nie istnieje obowiązek publikacji takiego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa oraz orzecnictwem sądów administracyjnych, dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akt prawa miejscowego jest typem aktu normatywnego o szczególnych cechach, do których zalicza się jego generalność oraz zewnętrzny i abstrakcyjny charakter. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym staje się ona w tym zakresie aktem prawa miejscowego, który zgodnie art. 13 pkt 2 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie organu nadzoru uchwała nr VI/30/2019 nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Adresatami aktu są podmioty funkcjonujące wewnątrz struktury samorządu (w szczególności Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Opinogórze Górnej). Fakt ten determinuje charakter uchwały jako aktu kierownictwa wewnętrznego a nie zewnętrznego. O programowym charakterze aktu decyduje również formuła treści Gminnego Programu Wspierania Rodziny, nie ujęta w jednostki redakcyjne o jakich mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Należy ponadto podkreślić, że orzecnictwo organów nadzoru uznaje uchwały organów stanowiących gmin podjęte na podstawie art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 *u.w.r.s.p.z.* za akty kierownictwa wewnętrznego (por. rozstrzygnięcia nadzorcze: Wojewody Świętokrzyskiego nr PNK.I.4130.9.2019 z dnia 23 stycznia 2019 r., Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.377.2016 z dnia 28 października 2016 r., Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131.19.2017.DM z dnia 31 marca 2017 r.).

Na marginesie należy podkreślić wadliwe określenie daty wejścia w życie aktu, z uwagi na fakt wskazania dwóch terminów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” oraz „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.”. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych takie unormowanie istotnie narusza prawo z uwagi na niejednoznaczność, budzącą wątpliwości interpretacyjne co do terminu, od którego uchwała obowiązuje (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Sz 848/11, por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 867/11, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podkreślić ponadto należy, że Rada Gminy zastosowała tzw. wsteczną moc obowiązującą, podejmując uchwałę w dniu 15 kwietnia 2019r. i rozstrzygając o mocy obowiązującej tego aktu od dnia 1 stycznia 2019 r. Tymczasem, wobec obowiązywania generalnej zasady o nie działaniu prawa wstecz (*lex retro non agit*), wywiedzionej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zastosowanie wstecznej mocy obowiązującej (określonej w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) jest wyjątkiem, wymagającym szczególnego uzasadnienia (*vide*: G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Lex 2016).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r. sąd orzekł co następuje: *skoro art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa*" (sygn. akt I SA/Ke 109/12, *źródło*: Lex nr 1143501). W uchwale nr VI/30/2019 brak jest uzasadnienia wprowadzenia tzw. wstecznej mocy obowiązującej.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Opinogóra Górna nr VI/30/2019, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera