



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1214

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 16/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 16 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr LIV/357/2022 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Zławieś Wielka na lata 2023-2025, w zakresie § 3 uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Zławieś Wielka, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 176 pkt 1 i 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.) - zwanej dalej „ustawą”, podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Zławieś Wielka na lata 2023-2025. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 stycznia 2023 r.

Zawiadomieniem z 8 lutego 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.3.2023.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 13 lutego 2023 r. (znak: GOPS.070.28.2023.AM) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

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

W § 3 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada Gminy zakwalifikowała ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których obowiązywanie jest uzależnione od ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja narusza w sposób istotny 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). Przepis art. 13, enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, 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" oraz "inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne". Publikacji w takim dzienniku podlegają zatem jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że: „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 odnosząc 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)” - postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA.

Zgodnie z wymienionym w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 176 pkt 1 ustawy stanowi, że do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Zgodnie zaś z art. 179 ust. 2 ustawy, rada gminy uchwała gminne programy wspierania rodziny, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 1 (wynikające z corocznego sprawozdania wójta).

Przytoczone wyżej przepisy stanowią samodzielną podstawę do tworzenia przez radę gminy aktów programowych. Uchwała podejmowana na ich podstawie, nie ma waloru aktu powszechnie obowiązującego na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wskazane normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania, realizacji i uchwalenia gminnego programu wspierania rodziny, a więc do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 332/17), że uchwała rady gminy wprowadzająca lokalny program pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące.

Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Jednocześnie biorąc pod uwagę powyższą argumentację podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „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 uchwałe, 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 NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.” Zatem eliminacja § 3 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Wobec powyższego, Rada Gminy Zławieś Wielka podejmując uchwałę nr LIV/357/2022 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części. W pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Radosław Kempinski
II Wicewojewoda