



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 grudnia 2023 r.

Poz. 6130

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.252.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 grudnia 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr XL/247/23 Rady Gminy Nowy Dwór z dnia 17 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2023 – 2026” w Gminie Nowy Dwór.

UZASADNIENIE

W dniu 17 listopada 2023 r. Rada Gminy Nowy Dwór podjęła uchwałę Nr XL/247/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 24 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 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 nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Akt prawny, który podejmowany jest na podstawie 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 2023 r. poz. 1426 z późn. zm.) nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania, realizacji i uchwalenia gminnego programu wspierania rodziny, a tym samym do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Treścią Programu są zapisy mające charakter diagnoz, analiz, wniosków, planów, celów i zasad polityki, których założeniem jest ustalenie potrzeb rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych i działań mających na celu ich wsparcie, nie zaś nałożenie na jego adresatów obowiązku określonego zachowania się w określonych sytuacjach. Wskazany Program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, które charakterystyczne jest aktom prawa miejscowego, lecz zmierza do konkretyzacji sposobów działania gminy, a tym samym do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie wspierania rodziny.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w kontekście charakterystycznych cech aktu prawa miejscowego wyróżnionych w doktrynie i orzecznictwie, nie pozwala na zakwalifikowanie jej do tego rodzaju aktów, a tym samym, co do zasady, powinna ona wejść w życie z dniem podjęcia.

„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 uchwałę, 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, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18).

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ww. uchwały. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń