



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 1791

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.64.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 marca 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

uchwały Nr XXXIX/223/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Czyże na lata 2023-2025.

UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Gminy Czyże podjęła uchwałę Nr XXXIX/223/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W związku z tym w dniu 23 marca 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.

Analiza uchwały wykazała istotne naruszenie przez organ stanowiący przepisu art. 179 ust. 2 w związku z art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 r. z późn. zm.), poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej i brak zawarcia w niniejszej uchwale Programu wspierania rodziny, a także istotne naruszenie 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), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Jak stanowi art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny, natomiast zgodnie z art. 179 ust. 2 ww. ustawy rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 1, uchwała gminne programy wspierania rodziny.

W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: *przyjąć Program Wspierania Rodziny dla Gminy Czyże na lata 2023-2025, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.*

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, iż nie zawiera ona w swej treści jakichkolwiek regulacji dotyczących Programu wspierania rodziny, bowiem nie zawiera załącznika, o którym mowa w § 1 uchwały. Rada gminy nie wypełniła zatem delegacji ustawowej wynikającej z art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Przyjęcie w § 1 uchwały iż przyjmuje się Program Wspierania Rodziny dla Gminy Czyże na lata 2023-2025, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, przy jednoczesnym braku tego załącznika powoduje, że kontrolowana uchwała jest wewnętrznie sprzeczna i nie może pozostać w obrocie prawnym. Wskazana niespójność zapisów przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Należy ponadto podkreślić, że w takim kształcie uchwała Nr XXXIX/223/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r. poz. 447), co stanowi dodatkowy argument przemawiający za jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Ponadto w § 3 uchwały wskazano, że: *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

Tego rodzaju zapis wskazuje na nieuprawnione przyjęcie przez organ stanowiący, 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 z dnia 20 lipca 2000 r. 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. Jedyne 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., I SA 2160/01).

Akt prawny, który podejmowany jest na podstawie art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej 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 jago 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 aktem prawa miejscowego, lecz zmierza do konkretyzacji sposobów działania gminy, a tym samym do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie wspierania rodziny.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. 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. II OSK 134/05 NSA i WSA 2006/5 poz. 137), 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.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/223/2023 Rady Gminy Czyże z dnia 25 stycznia 2023 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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