



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.303.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 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 LIV.428.2023 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny w Gminie Zabłudów na lata 2024-2026 w części: „podlega ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i (...) 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od”.

UZASADNIENIE

W dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Zabłudowie podjęła uchwałę Nr LIV.428.2023 w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny w Gminie Zabłudów na lata 2024-2026.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza treści wykazała, iż część zapisów badanej uchwały podjętych zostało, z istotnym naruszeniem prawa, związku z czym w dniu 27 grudnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę wszczęcia postępowania nadzorczego stanowi przyjęcie przez Radę Miejską niewłaściwego sposobu wejścia w życie tj. określenie w § 3, iż „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024”, a tym samym zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 176 pkt 1 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. norma kompetencyjna odnosi 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 podmiotom.

Ponieważ należy, iż 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.

Ponadto, Program nie nakłada na swoich adresatów obowiązku określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Nie rozstrzyga on również bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz zmierza do konkretyzacji sposobów działania gminy, a tym samym do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie wspierania rodziny.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt ISA 2160/01). Badany Program został sformułowany w sposób opisowy i nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną.

Dodatkowo, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, wyrażonym w komentarzu do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (autor: Stanisław Nitecki, stan prawny: 01.03.2016 r.) przedmiotowy program „z uwagi na swój charakter planistyczny nie będzie stanowił aktu prawa miejscowego i nie będzie publikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę na fakt, iż Rada Miejska błędnie uznając uchwałę Nr LIV.428.2023 za akt prawa miejscowego nie ustrzegła się jednak błędów przy ustaleniu jej wejścia w życie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dalej jako „ustawa”, 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.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.

Tymczasem w § 3 analizowanej uchwały Rada ustaliła, że wchodzi ona w życie w 14 dni od ogłoszenia, a zatem przed upływem 14 dni od dnia ogłoszenia. Ponadto użycie zwrotu „14 dni od ogłoszenia” nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem nie sposób ustalić który konkretnie dzień będzie dniem wejścia w życie uchwały.

Rada Miejska w § 3 uchwały oprócz braku precyzji w ustaleniu daty jej wejścia w życie związanej z upływem 14-to dniowego terminu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego wskazała drugą datę ustalając, iż uchwała wchodzi w życie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r.”.

W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej.

Wskazane powyżej naruszenie prawa ma istotny charakter. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności wskazanej części uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

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