



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3688

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.122.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 i ust. 2 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia” uchwały nr XLVII/429/2024 Rady Gminy Miedzichowo z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia 3 letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Miedzichowo na lata 2024 – 2026 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Miedzichowo podjęła uchwałę nr XLVII/429/2024 w sprawie uchwalenia 3 letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Miedzichowo na lata 2024 – 2026, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art.18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2023r. poz. 40 ze zm./, w związku z art. 176 pkt.1, art. 179 ust.2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej /t.j.Dz.U. z 2023r poz.1426 ze zm./".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 marca 2024 r.

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

W § 3 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.”. W § 3 ust. 2 uchwały rada uchwaliła: ”Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.”.

Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać że przepis 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), dalej jako "u.o.a.n.", enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się "2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta 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 2024 r. poz. 177), dalej: "ustawa". Akt prawny podejmowany na podstawie art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania 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 analiz, wniosków, planów i celów oraz zasad polityki w zakresie ustalenia potrzeb rodzin przeżywających trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i działań mających na celu ich wsparcie, nie zaś na nałożeniu na adresatów obowiązków określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Wskazany program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Skoro oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Obowiązek publikacji przedmiotowego programu nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 u.o.a.n.

Ponownie organ nadzoru podkreśla, że oceniana uchwała nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych sytuacjach faktycznych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA: "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 odnoszą 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)".

W ocenie organu nadzoru, uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu wspierania rodziny nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego adresowany do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Miedzichowo

Wójt Gminy Miedzichowo