



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 9369

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.988.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX.158.2020 Rady Gminy Kornowac z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Wspierania Rodziny, w całości - jako niezgodnej z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.), dalej jako "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych" oraz z art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 821).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 listopada 2020 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XX.158.2020 w sprawie uchwalenia Programu Wspierania Rodziny. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 listopada 2020 r.

W § 3 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Przepisem tym Rada uzależniła zatem jej wejście w życie od poprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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.

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, publ. LEX nr 81765). Powołany

w podstawie prawnej uchwały art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały. Akt prawny, który podejmowany jest na podstawie art. 176 pkt 1 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 podmiotom. 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 faktycznych. 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.

Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2742/15; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29).

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (*por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Tym samym Rada uzależniając datę wejścia w życie kwestionowanej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego istotnie naruszyła prawo, to jest art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak