

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.1.2021.AŁab

z dnia 8 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Santok

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 XXVII/247/2020 Rady Gminy Santok z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2021 – 2023, w części § 3 w zakresie słów: "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2020 r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2021 – 2023. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności ww. uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej u.o.a.n.).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: "Uchwała się Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2021 – 2023, który stanowi załącznik do uchwały". Natomiast w § 3 uchwały Rada Gminy Santok postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2021 r.". Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z treścią 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 stosownie do jej art. 179 ust. 2 rada gminy biorąc pod uwagę potrzeby z zakresu wspierania rodziny uchwała gminne programy wspierania rodziny.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym brak jest podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Jednocześnie zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18. "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)".

Zdaniem organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny podejmowane na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania 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 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 faktycznych. Uznać zatem należy, że przedmiotowy program nie rozstrzyga 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.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "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".

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 3 uchwały we wskazanej na wstępie części.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że w § 3 Rada zawarła dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i druga – według której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2021 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli