

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.114.2015.AHor**  
**z dnia 20 lipca 2015 r.**

**Rada Gminy Bledzew**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 Uchwały Nr XII/47/15 Rady Gminy Bledzew z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017.

**Uzasadnienie**

W dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy Bledzew podjęła Uchwałę Nr XII/47/2015 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 3 uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepis 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 art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Bledzew w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017 nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017 nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

i niektórych innych aktach prawnych ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art.13 pkt 10 ww. ustawy). Stąd też zasadnym było zakwestionowanie postanowienia dotyczącego wejścia w życie aktu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na inne wady prawne, którymi dotknięta jest badana uchwała. Uchybienia te nie mają jednak charakteru kwalifikowanego i nie było podstaw do stwierdzenia nieważności innych przepisów przedmiotowej uchwały. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, aby w przyszłości tego typu uchybienia już więcej nie występowały.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż Rada dopuściła się naruszenia § 121 ust. 3 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Naruszenie powyższych przepisów przejawia się w błędnym przywołaniu publikatora, w którym ogłoszono ustawę stanowiącą normatywną podstawę dla podjętej uchwały. W badanym akcie prawnym Rada powołała się na ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wskazując jako miejsce publikacji Dziennik Ustaw z 2013 r., poz. 135 z późn. zm. Należy tymczasem zauważyć, że w dniu 10 marca 2015 r. ogłoszony został nowy tekst jednolity przedmiotowej ustawy (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Tekst ten opublikowany został w Dzienniku Ustaw RP z 2015 r. pod pozycją 332. To zatem powyższe miejsce promulgacji jest prawidłowe i powinno być przytoczone w podstawie prawnej podjętej uchwały.

Nieuzasadnione było powołanie w podstawie prawnej uchwały art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z tym przepisem do zadań własnych gminy należy m.in. opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Tymczasem podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił wyłącznie drugi z przywołanych przez Radę Gminy Bledzew przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej tj. art. 179 ust. 2, stosownie do którego rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby związane z realizacją zadań gminy z zakresu wspierania rodziny, uchwała gminne programy wspierania rodziny. Podkreślić należy, że w podstawie prawnej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego przywołuje się jedynie przepisy ustaw, które wprost upoważniają do podjęcia uchwały. Natomiast błędne jest powoływanie przepisów ogólnych, formułujących jedynie katalog zadań gminy w danym zakresie.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na niespójność tytułu przedmiotowej uchwały z treścią jej § 1. Tytuł uchwały tj. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017, jest prawidłowy i zgodny z delegacją ustawową z art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Natomiast w § 1 uchwały Rada wskazała, iż "zatwierdza się i przyjmuje do realizacji Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Bledzew na lata 2015-2017". Zauważyć należy, iż rada gminy nie zatwierdza przedmiotowego programu, tylko go uchwała (względnie przyjmuje). Zatwierdzać oznacza akceptować, wyrażać na coś zgodę. Tymczasem rada gminy uchwała uchwałę, co oznacza, że nadaje jej ostateczny kształt, gdyż ma kompetencje do stanowienia i władczego rozstrzygnięcia o jej treści.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**