

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.78.2020.AHor

z dnia 25 czerwca 2020 r.

Rada Miejska w Słubicach

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)

stwierdzam nieważność

uchwały NR XXI/174/2020 Rady Miejskiej w Słubicach (błędnie nazwanej uchwałą Burmistrza Słubic) z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2020-2022 w części dotyczącej § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2020 Rada Miejska w Słubicach podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2020-2022. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 176 pkt 1, art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1111 z późn. zm.)

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2020 r.

Na wstępie należy wskazać, że w przesłanej do organu nadzoru wersji uchwały w główce omyłkowo wpisano "Uchwała NR XXI/174/2020 Burmistrza Słubic z dnia 28 maja 2020 r.", zamiast prawidłowo Rady Miejskiej w Słubicach. Organ nadzoru traktuje to jako oczywistą omyłkę pisarską powstałą przy przenoszeniu treści uchwały do programu komputerowego, niemniej jednak w przyszłości należy zwracać większą uwagę czy przy redagowaniu ostatecznej wersji elektronicznej uchwały nie popełniono błędu.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: Uchwała się „Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2020-2022” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Natomiast w § 3 uchwały Rada Miejska w Słubicach postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada Miejska 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.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten 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.). 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. Zapis § 3 stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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 stanowione 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 odnoszące 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 (miejskiej) w sprawie przyjęcia gminnego programu wspierania rodziny podejmowana na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. 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 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".

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