

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.120.2021.AHor

z dnia 19 lipca 2021 r.

Rada Gminy Brody

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 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

§ 9 uchwały Nr XXIV/172/21 Rady Gminy Brody z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2021 Rada Gminy Brody podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.), art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787 z późn. zm.) Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2021 r.

Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały: Gmina Brody przystępuje w 2021 roku do realizacji rządowego Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa”, zwanego dalej „Programem”. Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że Gmina Brody przystępuje w 2021 roku do realizacji rządowego Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa”, który ma zapewnić wsparcie w zakresie usługi opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego skierowanego do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi zgodnie z art. 5 i art. 62 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 426, 568, 875). Rada zakwalifikowała powyższą uchwałę do aktów prawa miejscowego, gdyż zgodnie z § 9 "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego".

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

W ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Brody w § 9 przedmiotowej uchwały jest niezgodne z prawem. Postanowienie o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do aktów prawa miejscowego. Tymczasem katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała w sprawie realizacji przez Gminę Brody Programu „Opieka wytechnieniowa”, 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 określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Samo zatytułowanie uchwały w sprawie zasad udzielania pomocy w ramach Programu „Opieka wytechnieniowa” było niepoprawne ponieważ przedmiotowa uchwała faktycznie nie formułuje żadnych zasad udzielania pomocy, reguł ich przyznawania, czy też obowiązków osób ubiegających się o taką pomoc, a jedynie ustala limit godzin takiej opieki oraz koszt realizacji 1 godziny usługi opieki wytechnieniowej. W

ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera norm postępowania skierowanych do mieszkańców ubiegających się o taką opiekę, w związku z czym nie podlega publikacji w dzienniku wojewódzkim.

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 odnosząc 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 przystąpienia do realizacji programu "Opieka wytchnieniowa" nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego adresowany do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

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 uchwałe, 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