



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2015 r.

LEX-I.4131. 73 .2015.MS

*Rada Gminy Izabelin*  
*ul. 3 Maja 42*  
*05-080 Izabelin*

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 oraz 1318 i z 2014 r. poz. 379, 1072)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/24/15 Rady Gminy Izabelin z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie *zatwierdzenia i realizacji 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny w gminie Izabelin na lata 2015-2017.*

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2015 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr V/24/15 w sprawie *zatwierdzenia i realizacji 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny w gminie Izabelin na lata 2015-2017.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332). W opinii organu nadzoru dyspozycja powołanych przepisów nie stanowi dla rady delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego.

Aby akt normatywny, jakim w tym wypadku jest uchwała podjęta przez Radę Gminy Izabelin, został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Akty prawa miejscowego charakteryzują się bowiem następującymi cechami: zawierają rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata, wywierają „skutki zewnętrzne”, są aktami wielokrotnego zastosowania – ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”, najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze), treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji oraz pochodzą od organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niespolonej.

Obowiązek opracowania i realizacji 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny należy do zadań własnych gminy. Natomiast obowiązkiem wójta jest składanie radzie gminy, w terminie do 31 marca każdego roku, rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawianie potrzeb związanych z realizacją zadań. Z treści załącznika do niniejszej uchwały wynika, iż zasadniczym celem programu jest stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, który pozwoliłby wspierać i wspomagać rodziny dotknięte patologią, przemocą, problemem uzależnień, a także zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Realizatorami programu są podmioty zajmujące się sprawami rodziny. W ocenie organu nadzoru przedmiotowy program nie



posiada cech aktu prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). 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). Omawiany program został sformułowany w sposób opisowy i nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść normę prawną.

Zdaniem organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem – w przypadku prawidłowego zredagowania – nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter programowy i zadaniowy. Zgodnie z językową definicją słowa „program”, jest to plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp., czy też założenia, postulaty i cele jakiejś działalności. W tym znaczeniu w przedmiotowej sprawie program przede wszystkim powinien konkretyzować sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. To przemawia za tym, iż tego rodzaju program nie jest aktem prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru należałoby zwrócić również uwagę na fakt, iż inne przepisy nakazują jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie uchwał w przedmiocie rozmaitych programów, które jednocześnie ustawodawca kwalifikuje do aktów prawa miejscowego (np. program podejmowany w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska, który określony jest wprost w ustawie jako akt prawa miejscowego). Natomiast szereg innych programów przewidzianych przez ustawy (m. in. gminny program wspierania rodziny) takiego wskazania nie zawiera, co przemawia za uznaniem, że nie było intencją ustawodawcy nadanie tym programom rangi aktów prawa miejscowego.

W świetle powyższych wyjaśnień, podjęta przez Radę Gminy Izabelin uchwała nie spełnia cech aktu prawa miejscowego dlatego też postanowienie § 3 kwestionowanej uchwały przewidujące jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz wejście w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach.

Nadmieniam, iż stwierdzenie nieważności § 3 przedmiotowej uchwały skutkuje brakiem określenia terminu jej wejścia w życie. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić nieważność uchwały Nr V/24/15 Rady Gminy Izabelin z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie *zatwierdzenia i realizacji 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny w gminie Izabelin na lata 2015-2017*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE  
*Jan Kowalski*  
Jacek KOLIOWSKI