

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.118.2022.AZie

z dnia 19 października 2022 r.

Rada Gminy Lubiszyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 j.t. ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 uchwały Nr XXXVIII/309/2022 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 15 września 2022 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie pracy podwórkowej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 września 2022 r. Rada Gminy Lubiszyn podjęła uchwałę w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie pracy podwórkowej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 2022r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 6a i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 j.t. ze zm.) oraz art. 18 ust. 1, art. 18c ust. 1, art. 24 ust. 1 pkt 3 i art. 176 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2022.447 j.t.).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 8 uchwały istotnie narusza prawo, tj. 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.2019.1461 j.t., dalej „u.o.a.n.”) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

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. Zapis ten narusza 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 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. Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez

kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Zgodnie z wymienionym w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym, sprawy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej należą do zadań własnych gminy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wskazuje, że w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Przepis art. 18c ust. 1 tej ustawy stanowi o możliwości połączenia placówki wsparcia dziennego lub innego gminnego podmiotu wyznaczonego do pracy z rodziną z jednostką organizacyjną pomocy społecznej, w tym jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa odpowiednio w ramach tego ośrodka albo centrum. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie: 1) opiekuńczej, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych; 2) specjalistycznej; 3) pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę. Wymieniony w podstawie prawnej uchwały art. 17 pkt 3 lit c ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego, oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez prowadzenie placówek wsparcia dziennego oraz zapewnienie w nich miejsc dla dzieci.

Podjęta przez Radę Gminy uchwała w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie pracy podwórkowej nie jest zdaniem organu nadzoru aktem prawa miejscowego. O zaliczeniu danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego decyduje wystąpienie łącznie następujących przesłanek: kompetencja do ich stanowienia, powszechny, normatywny i wykonawczy charakter oraz terytorialny zasięg działania. Niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek pozbawia dany akt prawny cech aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie jest aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Nie zawiera bowiem spełniających te cechy elementów regulacyjnych, zobowiązujących, zakazujących czy pozwalających w sposób generalny i abstrakcyjny określonych zachowań. Z tych względów nie może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego, a tym samym nie podlega obowiązkowi publikowania

na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Nie istnieje również żaden przepis szczególny nakazujący publikację tego rodzaju uchwały w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko w zakresie zaliczenia uchwał rad gmin o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007r. sygn.. akt II OSK 353/07). Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, albowiem nie stanowi aktu prawa miejscowego (tj. nie określa w sposób generalny i abstrakcyjny reguł postępowania wyznaczonej grupie adresatów). W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie należy wskazać, że kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 8 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

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