

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.125.2024.ACze**

z dnia 30 października 2024 r.

### **Rada Miejska w Lubsku**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 7 uchwały Nr V/42/24 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 30 września 2024 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Lubsko Placówki Wsparcia Dziennego w formie opiekuńczej i podwórkowej oraz włączenia jej w struktury organizacyjne Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubsku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 września 2024 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę w sprawie utworzenia na terenie Gminy Lubsko Placówki Wsparcia Dziennego w formie opiekuńczej i podwórkowej oraz włączenia jej w struktury organizacyjne Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubsku. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 6a, art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 609 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 3, art. 18 ust. 2, art. 18c ust. 1, art. 24 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 24 ust. 2 i ust. 4, art. 25 ust. 1, art. 176 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 177).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2024 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 7 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego - 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 Gminy Lubsko 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 przepisie 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 u.o.a.n. wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 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.

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.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Zgodnie z wymienionym w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego, natomiast art 18 ust. 2 stanowi, że placówkę wsparcia dziennego prowadzi gmina, podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, lub podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta. 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 (Dz.U.2024.1283 t.j.). 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.

W przedmiotowej ustawie brak jest zapisów, które nakazywałyby publikację powyższej uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Zdaniem organu nadzoru, podjęta przez Radę Gminy Lubsko uchwała w sprawie utworzenia na terenie Gminy Lubsko Placówki Wsparcia Dziennego w formie opiekuńczej i podwórkowej oraz włączenia jej w struktury organizacyjne Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubsku, nie jest 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. 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).

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 uchwale, 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".

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 7 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