



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 września 2022 r.

Poz. 4568



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.336.2022

z dnia 23 września 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/340/2022 Rady Gminy Jastków z dnia 26 sierpnia 2022 roku w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego, w części obejmującej jej § 8 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/340/2022 Rady Gminy Jastków z dnia 26 sierpnia 2022 roku w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego, w części obejmującej jej § 8 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/340/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 2 ust. 3, art. 18c ust. 1 oraz art. 176 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r., poz. 447).

Zgodnie z tymi przepisami, placówka wsparcia dziennego stanowi jedną z jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 2 ust. 3); tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w postaci m. in. prowadzenia placówek wsparcia dziennego oraz zapewnienia w nich miejsc dla dzieci należy do zadań własnych gminy (art. 176 pkt 3 lit. c).

Gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony 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 (art. 18c ust. 1); Połączenie placówki wsparcia dziennego z domem pomocy społecznej następuje z uwzględnieniem zasad określonych w art. 56a ustawy, o której mowa w ust. 1 (art. 18c ust. 2).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jastków postanowiła, iż z dniem 1 października 2022 r. tworzy się Placówkę Wsparcia Dziennego z siedzibą w Panieńszczyźnie ul. Legionistów 1 w formie opiekuńczej i specjalistycznej.

Placówka wskazana w § 1 działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastkowie (§ 3 uchwały); szczegółowe zadania oraz organizację Placówki określa regulamin organizacyjny Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastkowie (§ 4 uchwały); podstawę funkcjonowania Placówki stanowi Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastkowie (§ 5 uchwały).

W § 8 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*”

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 8 uchwały w zakresie słów: „*w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w cyt. przepisie ustawy, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc

również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej gminy.

Uchwała Nr XLIV/340/2022 nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (utworzenie placówki wsparcia dziennego), skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ol 248/18).

Przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale.

Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Stanowisko organu nadzoru wpisuje się w szerszą koncepcję orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r. sygn. akt I OSK 808/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013r. sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 565/13 wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/340/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Jastków
- 2) Wójt Gminy Jastków