



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały nr XXIV/191/2020 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 4 listopada 2020 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXIV/191/2020 w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 16 listopada 2020 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIV/191/2020 Organ Nadzoru stwierdził, że §7 uchwały, we wskazanym w sentencji fragmencie, w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej: ustawy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm. - dalej: ustawa), określając sposób wejścia uchwały w życie w trybie jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki utworzyła placówkę wsparcia dziennego, jako gminną jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz zdecydowała, na podstawie art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821), że będzie ona działała w ramach gminnego ośrodka pomocy społecznej. W §7 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia. Zdecydowano zatem o wejściu w życie tego aktu w trybie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przed wszystkim należy zauważyć, że badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki organizacyjnej gminy jaką jest placówka wsparcia dziennego. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w §7 uchwały. Przepis art. 13 ustawy zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy zatem stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. W szczególności przepisu takiego nie zawiera ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy.

Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 ustawy. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami gminnego aparatu administracji. Jej adresatem są podmioty usytuowane wewnątrz struktury tej jednostki, odpowiedzialne za jej funkcjonowanie w ramach gminy. Nie ulega zatem

wątpliwości, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa wewnętrznego i nie podlega obowiązkowi promulgacji.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nie innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że niniejsza uchwała nie należy do kategorii uchwał wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowa uchwała nie dotyczy bowiem organizacji instytucji gminnej. Analiza znaczenia pojęcia „instytucja” pozwala stwierdzić, że za instytucję można uznać tylko taką jednostkę organizacyjną, która realizuje wynikające z przepisów prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny - powszechnie dostępny, tj. jednostkę realizującą określone zadania gminy wobec wszystkich mieszkańców. Owa powszechna dostępność stanowi kryterium odróżniające instytucje od jednostek organizacyjnych o charakterze ograniczonej dostępności. Dodatkowo określone zadania gminy muszą być realizowane przez gminę lub jej jednostki organizacyjne na zasadzie wyłączności. W rozpatrywanym przypadku kryterium to nie ma zastosowania ponieważ ustawodawca zaliczył do katalogu jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej również podmioty, którym gmina zleciła realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 2 ust. 3 *in fine*, art. 18 ust. 2 i art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji fragmentu §7 uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski