



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.74.3.2025.MC

Wrocław, 14 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XIV/112/2025 Rady Gminy Malczyce z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Malczyce Placówki Wsparcia Dziennego prowadzonej w formie podwórkowej i połączenia z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Malczycach na rok 2025.

Uzasadnienie

Rada Gminy Malczyce, na sesji w dniu 25 marca 2025 r., podjęła uchwałę w sprawie utworzenia na terenie Gminy Malczyce Placówki Wsparcia Dziennego prowadzonej w formie podwórkowej i połączenia z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Malczycach na rok 2025 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 – dalej: ustawa), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Malczyce utworzyła Placówkę Wsparcia Dziennego prowadzoną w formie podwórkowej i połączyła ją z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Malczycach na rok 2025 r. Uchwała ta jest realizacją kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. (Dz. U. z 2025 r. poz. 49).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym 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. W myśl art. 2 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, placówki wsparcia dziennego, organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, ośrodki adopcyjne oraz podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Z kolei zgodnie z art. 18c ust. 1 ustawy 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.

W § 5 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego -

art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne - art. 13 pkt 10 ustawy. Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

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, niezindywidualizowany. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego ich stosowania. 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. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) - tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego i połączenia jej z gminnym ośrodkiem pomocy społecznej ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt utworzenia i połączenia. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Regulacja zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym i w art. 18 c ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie dają podstaw do podejmowania aktów prawa miejscowego. W aktach, jakie rada gminy może podjąć na podstawie tych przepisów nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Uchwała w sferze normatywnej ogranicza się wyłącznie do utworzenia Placówki Wsparcia Dziennego prowadzonej w formie podwórkowej i połączenia jej organizacyjnie z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Malczycach. Nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczyich prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Zamieszczona w § 3 uchwały informacja, że podstawą funkcjonowania placówki będzie statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Malczycach nie powoduje, że uchwała nabiera cech aktu prawa miejscowego. Takim aktem będzie dopiero uchwała zmieniająca statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Malczycach.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie utworzenia jednostek organizacyjnych gminy i połączenia ich z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 uchwały we fragmencie "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego", który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności wskazanego fragmentu § 5 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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
Anna Żabska