



Warszawa, 20 lutego 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-P.4131.3.2023

**Rada Gminy w Łącku**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

Uchwały nr XXXI/238/2023 Rady Gminy w Łącku z dnia 23.01.2023 r. w sprawie zamiaru utworzenia żłobka w Sendeniu Małym.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową Uchwałą Rada Gminy w Łącku podjęła zamiar utworzenia żłobka w Sendeniu Małym (§1), jednocześnie zobowiązując i upoważniając Wójta Gminy Łąck do dokonania czynności niezbędnych w procesie utworzenia żłobka w Sendeniu Małym (§2). Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Łąck (§3).

W toku analizy Uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano:

- art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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
- oraz art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204), w myśl którego żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowych jednostek budżetowych.

Żaden ze wskazanych przepisów nie może być podstawą do podjęcia kwestionowanej Uchwały, nie stanowi ona bowiem o utworzeniu żłobka a jedynie o zamiarze jego utworzenia w przyszłości. Dlatego też podstawy do podjęcia Uchwały należy upatrywać w art. 18 ust. 2

pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniającym radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach m.in. stanowienia o kierunkach działania wójta.

Jak przyjmuje się w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych (przykładowo: wyroki NSA: II GSK 3514/15; III OSK 2900/21; III OSK 3563/21; III OSK 4043/21; III OSK 4140/21; wyrok WSA w Opolu II SA/Op 382/21; wyrok WSA w Gliwicach III SA/GI 972/21) z zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zwrotu "stanowienie o kierunkach działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów (a nie zadań) działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy.

*„Na gruncie ustalania znaczenia tego przepisu konieczne staje się także wyróżnienie i określenie pojęcia zadania i celu. Oba pojęcia są podstawowymi elementami siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego. Posługuje się nimi ustawodawca, choć nie zdefiniował ich w treści prawa. W języku potocznym bardzo często traktowane są one intuicyjnie jako synonimy. Na gruncie języka prawnego nie mogą być jednak traktowane jako synonimy, gdyż ze względu na zakaz wykładni synonimicznej zabronione jest nadawanie różnym zwrotom tego samego znaczenia.*

*W nauce prawa brak jest wątpliwości, iż administracja realizuje cele o różnym stopniu ważności (cele instrumentalne, pośrednie i podstawowe), choć zasadniczo pojęcie to zastrzeżone jest dla kategorii celów podstawowych (T. Kuta, Funkcje współczesnej administracji, Prawo CCXVII Wrocław 1992, s. 7). Bez wdawania się w omawianie różnic w ujmowaniu tego pojęcia w doktrynie (analiza poglądów literatury vide: R. Stasikowski, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 34-46) przyjmuje się, że celem jest pewien postulowany stan rzeczy, pewne wyobrażenie kształtu przyszłości pozostające w zakresie właściwości organu. Z kolei zadanie to postępowanie zmierzające do realizacji określonego jednostkowego obowiązku (celu).*

*Tym samym przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji (podobnie doktryna vide: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007 str. 217-218).) Wójt nie jest bowiem organem wykonawczym rady gminy i nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych, czy dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy" (wyrok NSA z 2 września 2022 r. III OSK 2900/21).*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że kwestionowana uchwała nie wskazuje Wójtowi Gminy Łąck ogólnego celu działania, lecz nakłada na niego obowiązek wykonania konkretnego zadania, jakim ma być utworzenie żłobka we wskazanej miejscowości na terenie Gminy - uzasadnione jest zatem stwierdzenie jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/