



Kielce, dnia 29-04-2024

Znak:PNK.I.4131.60.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXV/557/2024 Rady Gminy Raków z dnia 26 marca 2024 roku w sprawie utworzenia ośrodków wsparcia dziennego w ramach realizacji projektu pn. „Tworzenie Lokalnych Systemów Wsparcia dla Seniorów” - w części obejmującej § 4.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Raków podjęła Uchwałę Nr LXXXV/557/2024 w sprawie utworzenia ośrodków wsparcia dziennego w ramach realizacji projektu pn. „Tworzenie Lokalnych Systemów Wsparcia dla Seniorów”. W podstawie prawnej niniejszej uchwały wskazano art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 1 i 2, art. 111 oraz art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2023r. poz. 901 ze zm. – dalej jako ustawa lub u.p.s.). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r. Pismem z dnia 16 kwietnia 2024 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczył termin na złożenie wyjaśnień w sprawie.

W odpowiedzi na zawiadomienie organu, Przewodniczący przedstawił swoje stanowisko odnośnie kwestii będących przedmiotem zawiadomienia wszczynającego postępowanie nadzorcze. W piśmie Przewodniczący Rady wyjaśnił, że w jego ocenie uchwała jest prawidłowa a konsekwencją utworzenia ośrodków wsparcia i połączenia ich z ośrodkiem pomocy społecznej było podjęcie uchwały Nr LXXXV/558/2024 Rady Gminy Raków z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian do statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rakowie, w ramach której w § 1 ust. 1 dodaje się zapis do § 15 Statutu pkt 8, gdzie jest mowa o funkcjonowaniu ośrodków wsparcia w strukturze ośrodka pomocy społecznej.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Wymienioną wyżej uchwałą utworzono ośrodki wsparcia dziennego dla osób 60+ wymagających zapewnienia usług społecznych i zdrowotnych, które to ośrodki działają w strukturze organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rakowie (§ 1 ust. 1 i 2 uchwały). W § 4

postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki należy do zadań własnych gminy. Natomiast art. 51 ust. 1 ustawy stanowi, że ośrodek wsparcia świadczy usługi opiekuńcze, specjalne usługi opiekuńcze lub posiłek na rzecz osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu potrzeb życiowych. Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu (art. 51 ust. 2 u.p.s.) Z kolei przepis art. 111 u.p.s. stanowi, że w celu realizacji zadań opieki społecznej gmina może tworzyć różne jednostki organizacyjne, a przepis art. 111a ust. 1 pkt 1 u.p.s. o możliwości połączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W przypadku połączenia ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej (art.111a ust. 2 u.p.s.).

Uzależnienie wejścia w życie uchwały Nr LXXXV/557/2024 Rady Gminy Raków o utworzeniu ośrodków wsparcia dziennego od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019r., poz. 1461 - dalej jako u.o.a.n.). Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi o utworzeniu ośrodków wsparcia, a w konsekwencji włączeniu ich w strukturę organizacyjną Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rakowie i podjęciu na tejże sesji uchwały Nr LXXXV/558/2024 w sprawie wprowadzenia zmian do statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rakowie, w ramach której dokonuje się włączenia ośrodków w strukturę GOPS oraz stosownych zmian w jego statucie.

Zatem wobec przyjęcia uchwały o utworzeniu ośrodków poprzez umieszczenie ich w strukturze Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej - bez uchwalania jednocześnie ich statutów – w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała, nie mieści się w sformułowanym w art. 13 u.o.a.n. katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny. W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko 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 (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie są upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, ponieważ nie spełniają wymagań zawartych w przytoczonym przepisie Konstytucji RP. Należy podkreślić, że przepis art. 15 ustawy u.p.s. określa otwarty katalog form pomocy społecznej, a pkt 6 tego przepisu jako jedną z takich form wskazuje rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb. Z kolei art. 17 ust. 2 pkt 3 u.p.s. stanowi, że zadaniem własnym gminy jest prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18, CBOSA). Istotna różnica między

aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się to 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. Badana uchwała 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 NSA z 24 stycznia 2017 r., I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 10 maja 2018 r., II SA/OI 248/18 - CBOSA). Oceniana 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 swoje jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Stanowisko organu jest zbieżne z aktualną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące utworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego (wyrok WSA w Kielcach z 30 grudnia 2013 r., II SA/Ke 565/13, wyrok WSA w Łodzi z 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16 - CBOSA).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała o utworzeniu ośrodków wsparcia, w części obejmującej treść § 4, która to uzależnia wejście w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku rządowym, w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i 10 u.o.a.n. Uchwała nie należy bowiem do katalogu aktów zawartych w art. 13 u.o.a.n. Nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Samo utworzenie jednostki organizacyjnej nie wypełnia delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., a dopiero uchwała w sprawie jej utworzenia i nadania statutu.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 8 lutego 2022r. (sygn. akt. I OSK 1818/21), ośrodek wsparcia, o jakim mowa w art. 51 ust. 2 u.p.s., jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Można natomiast zgodzić się, że jest on instytucją gminną. Zadania z zakresu pomocy społecznej są zadaniami własnymi gminy. Zgodnie zaś z art. 51 u.p.s., w ośrodku wsparcia świadczone są usługi opiekuńcze, specjalne usługi opiekuńcze lub posiłek na rzecz osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu potrzeb życiowych. Ośrodek wsparcia wykonuje zatem zadania wynikające z przepisów prawa na rzecz członków społeczności lokalnej, spełniając tym samym kryterium instytucji gminnej. Nie jest to jednak wystarczające, aby uznać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Uchwała taka powinna bowiem dotyczyć organizacji instytucji gminnej. Przedmiotowa uchwała ogranicza się do utworzenia ośrodka wsparcia (§ 1 ust. 1) oraz określenia, że ośrodek wsparcia działa w strukturze organizacyjnej GOPS (§ 1 ust. 2) oraz powierzenia wykonania uchwały wójtowi gminy (§3). Ten zakres regulacji nie pozwala na przyjęcie, że przedmiotem uchwały jest organizacja instytucji gminnej.

W wyroku NSA z 20 marca 2009 r., II OSK 1526/08, Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że regulacja organizacji instytucji gminnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści jest aktem prawa miejscowego. Przez organizację Sąd uznał zatem nie tyle sam akt powołania jednostki, ale określenia zasad i sposobu jej funkcjonowania. To dopiero tego rodzaju regulacja może zawierać normy powszechnie obowiązujące (a więc skierowane do podmiotów zewnętrznych) na obszarze działania organu, który je ustanowił, co stanowi konstytucyjną charakterystykę prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Ośrodek wsparcia wykonuje zatem zadania wynikające z przepisów prawa na rzecz członków społeczności lokalnej, spełniając tym samym kryterium instytucji gminnej. Nie jest to jednak wystarczające, aby uznać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Treść badanej uchwały wskazuje, że Rada postanowiła o utworzeniu ośrodków poprzez umieszczenie ich w strukturze Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, a nie jako odrębnych organizacyjnie jednostek budżetowych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXXV/557/2024/ Rady Gminy Raków z dnia 26 marca 2024 roku w sprawie utworzenia ośrodków wsparcia dziennego w ramach realizacji projektu pn. „Tworzenie Lokalnych Systemów Wsparcia dla Seniorów” - w części, obejmującej § 4 o treści „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Konieczność wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc* § 4, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy bowiem rozróżnić 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, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej 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 przypadku pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) – tak m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 984/21.

Mając na względzie powyższy stan rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski