



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 7 maja 2024 r.

Poz. 1375

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.46.2024 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40, 572, 1463 i 1688) stwierdzam nieważność § 3 uchwały nr LXXII/614/2024 Rady Gminy Santok z dnia 28 lutego 2024r. w sprawie utworzenia Centrum Opiekuńczo – Mieszkalnego w Gralewie.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 lutego 2024r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę nr LXXII/614/2024 w sprawie utworzenia Centrum Opiekuńczo – Mieszkalnego w Gralewie (dalej uchwałą).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40 ze zm.), art. 17 ust. 2 pkt 3 oraz art. 51 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r., poz. 901 ze zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024r.

Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały: W celu wykonywania zadań własnych Gminy Santok w zakresie zapewnienia wsparcia osobom dorosłym niepełnosprawnym ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dniem 1 lipca 2024r. tworzy się Centrum Opiekuńczo – Mieszkalne z siedzibą w Gralewie, zwane dalej także „COM” lub „Centrum”. Natomiast § 1 ust. 2 uchwały stanowi, że Centrum, o którym mowa w ust. 1 powyżej łączy się z jednostką organizacyjną – Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Santoku i działa ono w ramach struktury organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej w Santoku. Natomiast zgodnie z § 3 uchwałą wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1461, dalej „ustawa”), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

W ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Santok w § 3 przedmiotowej uchwały istotnie narusza prawo. Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oznacza, że Rada Gminy Santok zakwalifikowała uchwałę do aktów prawa miejscowego. Tymczasem katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań

publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18. „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 ustawy. Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r., poz. 901 z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Tworzenie ośrodków wsparcia należy więc do zadań własnych gmin. Organ nadzoru podziela dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie utworzenia lub likwidacji samorządowej jednostki budżetowej nie stanowi aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2009r., sygn. akt I OSK 807/09, wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010r., sygn. akt I OSK 1628/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013r., sygn. akt IV SA/Po 641/13; CBOSA).

Tym bardziej takiego charakteru prawnego nie sposób przypisać uchwale, mocą której – jak w niniejszym przypadku – tworzony jest ośrodek wsparcia (Centrum Opiekuńczo – Mieszkalne w Gralewie), działający w ramach struktury organizacyjnej jednostki budżetowej – Ośrodka Pomocy Społecznej w Santoku. Uchwała ta nie jest bowiem źródłem praw i obowiązków, wyznaczających w sposób generalny i abstrakcyjny określone nakazy zachowania się adresatom pozostającym na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Przedmiotowa uchwała ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt utworzenia i włączenia w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Santoku. Uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposób działania gminy, zmierzającym do osiągnięcia określonego celu – nie można jej zatem zakwalifikować do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wylimitowanie z obrotu prawnego § 3 uchwały powoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wchodzi on w życie z dniem podjęcia.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt