



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 9 lutego 2023 r.

Poz. 1042

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 14/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 8 lutego 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr 1/23 Rady Gminy Dębowa Łąka z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia Klub „Senior+” na terenie Gminy Dębowa Łąka w zakresie § 4 uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr 1/23 Rada Gminy Dębowa Łąka postanowiła o utworzeniu ośrodka wsparcia Senior+ jako odrębnej jednostki pomocy społecznej. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 stycznia 2023 r.

Zawiadomieniem z 25 stycznia 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.1.2023.GM organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 1 lutego 2023 r. (znak: RO.8120.1.2023) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów. Ponadto wskazano, że na najbliższej sesji Rada Gminy Dębowa Łąka podejmie uchwałę w sprawie połączenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub Senior+ z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Dębowej Łące oraz uchwałę zmieniającą w sprawie zmiany Statutu GOPS w Dębowej Łące.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 17 ust. 2 pkt 3 i art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą”. Przepis art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy wskazuje, 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. Natomiast art. 51 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.

Należy dodać, że zgodnie z art. 111 i 111a ustawy w celu realizacji zadań opieki społecznej gmina może tworzyć różne jednostki organizacyjne oraz może połączyć ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, który będzie działał w strukturze GOPS.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez nieuprawnione przyjęcie, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego (§ 4 uchwały).

Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada Gminy zakwalifikowała ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których obowiązywanie jest uzależnione od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym został określony w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ

powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

W orzecznictwie organów nadzoru oraz sądów administracyjnych wskazuje się, że uchwały tego rodzaju nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego).

„Przeciwieństwem aktów prawa miejscowego są akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Akt wewnętrzny od aktu prawa miejscowego odróżnia więc przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. W ocenie Sądu, postanowienia uchwały mają taki właśnie charakter, są aktami indywidualnymi i konkretnymi, odnoszą się bowiem do jednostkowej sytuacji utworzenia ośrodka wsparcia i połączenia go z GOPS. Tym samym, nie sposób jest uznać uchwały za akt powszechnie obowiązującego prawa, lecz jest on aktem kierownictwa wewnętrznego, odnoszącym się bezpośrednio do GOPS, jako jednostki organizacyjnej Gminy. Akt ten nie zawiera zatem norm generalnych i abstrakcyjnych, kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec Ośrodka, nie przyznaje bowiem praw, ani nie nakłada obowiązków nieokreślonemu kręgowi odbiorców.

Powyższe skutkowało brakiem obowiązku ogłoszenia przedmiotowej uchwały - stosownie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. - w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji brakiem możliwości uzależnienia jej wejścia w życie od upływu 14 - dniowego terminu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...), o czym stanowi § 6 uchwały. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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.” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2021 r. sygn. II SA/OI 263/21)

Podobne ustalenia przyjęto w rozstrzygnięciach nadzorczych, w tym: Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 grudnia 2021 r. nr 167/2021 oraz Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 marca 2022 r. znak NP-II.4131.1.74.2022.6.

Organ nadzoru podziela jednocześnie pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się 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, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia 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 pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”. Zatem eliminacja § 4 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Dębowa Łąka podejmując uchwałę nr 1/23 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanej ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, która pozwala na funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Radosław Kempinski
II Wicewojewoda