



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 marca 2023 r.

Poz. 1945

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 24/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 21 marca 2023 r.

Na podstawie 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 XLII/367/2023 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 17 lutego 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia Dzienny Dom Senior+ w Gminie Lubień Kujawski oraz wprowadzenia zmian w statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim, w zakresie § 7.

UZASADNIENIE

W dniu 17 lutego 2023 r. Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim podjęła uchwałę nr XLII/367/2023 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia Dzienny Dom Senior+ w Gminie Lubień Kujawski oraz wprowadzenia zmian w statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 lutego 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 9 marca 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.10.2023.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta Lubień Kujawski w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do przedstawionych kwestii zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 3 i pkt 4, art. 51 ust. 4, art. 111, art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Przepisy ustawy wskazują, że zadaniem własnym gminy jest udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (art. 17 ust. 2 pkt 3). Stosownie natomiast do art. 51 ust. 4 ustawy „Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy”.

Należy także wskazać, 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 ośrodka pomocy społecznej.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła: „W celu wykonywania zadań własnych Gminy Lubień Kujawski w zakresie zapewnienia wsparcia seniorom poprzez umożliwienie korzystania z oferty opiekuńczej, aktywizującej, edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej oraz prozdrowotnej tworzy się ośrodek wsparcia pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w Lubieniu Kujawskim z siedzibą w Lubieniu Kujawskim, ul. 1 Maja 44”.

Przepisem zaś § 2 uchwały przyjęto, że „Dokonuje się połączenia ośrodka wsparcia Dziennego Domu Senior+ z jednostką organizacyjną pomocy społecznej - Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim” (ust. 1) „Ośrodek wsparcia wymieniony w § 1 działa w ramach struktury organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim”. (ust. 2). Natomiast w § 7 uchwały wprowadzono zapis, zgodnie z którym, „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym

Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. W ocenie organu nadzoru, uzależnienie wejścia w życie uchwały zawierającej postanowienia dotyczące utworzenia jednostki organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej i połączenia z ośrodkiem pomocy społecznej, od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym narusza przepisy prawa. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Katalog natomiast aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), a w szczególności art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy. Stosownie do przepisu art. 13 pkt 2 i pkt 10 cytowanej ustawy, 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. W zakresie natomiast definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18 (publ. LEX nr 2492582), zgodnie z którym „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 odnosić 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”. Mając zatem na względzie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów nadzoru uznać należy, że uchwały podjęte w przedmiotowej sprawie, nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego), lecz aktami wewnętrznymi, 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. Powyższe skutkuje zatem brakiem obowiązku ogłoszenia przedmiotowej uchwały - stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – 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 § 7 uchwały. Podobne ustalenia przyjęto w rozstrzygnięciach nadzorczych, w tym: Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 lutego 2023 r. Nr 14/23 (publ. LEX nr 3482718) i z dnia 22 grudnia 2021 r. Nr 167/2021 (publ. LEX nr 3281938) oraz Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 marca 2022 r. znak NP-II.4131.1.74.2022.6 (publ. LEX nr 3327262).

Organ nadzoru podziela także stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18 (publ. LEX nr 2537120), w którym stwierdzono: „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 uchwałe, 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 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Dodatkowo, organ nadzoru zauważa, że zgodnie z § 3 badanej uchwały „W statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim stanowiącym załącznik do uchwały Nr XIV/121/2020 z dnia 21 lutego 2020

roku w sprawie Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim wprowadza się następującą zmianę: w punkcie III, § 3 ust. 2. Dodaje się punkt 19 w brzmieniu: prowadzenie Dziennego Domu "Senior+". Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim w sprawie Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim, jest aktem wewnętrznym, a zatem skoro utworzoną jednostkę włączono w strukturę organizacyjną tegoż Ośrodka to uzasadniony jest pogląd, że uchwała taka powinna wejść w życie w takiej samej formie jak statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim.

Mając na względzie powyższe, Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim podejmując w dniu 17 lutego 2023 r. uchwałę nr XLII/367/2023 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia Dzienny Dom Senior+ w Gminie Lubień Kujawski oraz wprowadzenia zmian w statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim naruszyła w sposób istotny powołane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części. Wyeliminowanie § 7 uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia oraz pozwoli na funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz