



Kielce, dnia 05 grudnia 2024 r.

Znak:PNK.I.4131.142.2024

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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/72/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 2024 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą *Dzienny Dom Pobytu „Senior+” przy ulicy Koseły 3 w Sandomierzu oraz włączenia go w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Sandomierzu* - w części obejmującej § 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Miasta Sandomierza podjęła Uchwałę Nr VII/72/2024 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą *Dzienny Dom Pobytu „Senior+” przy ulicy Koseły 3 w Sandomierzu oraz włączenia go w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Sandomierzu*. W podstawie prawnej niniejszej uchwały wskazano m.in. art. 15 pkt 6, art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 2, art. 110 ust. 1, art. 111 oraz art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm. – dalej jako ustawa lub u.p.s.). Pismem z dnia 27 listopada 2024 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta 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 i stanowi akt prawa miejscowego.

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

Wymienioną wyżej uchwałą utworzono ośrodek wsparcia dziennego dla seniorów, który to ośrodek włączono w strukturę Ośrodka Pomocy Społecznej w Sandomierzu (§ 1 i 2 uchwały). W § 3 wskazano, że szczegółową organizację i zasady funkcjonowania oraz kryteria uczestnictwa określi Regulamin organizacyjny ośrodka wsparcia Dzienny Dom Pobytu „Senior+”. Z kolei w § 5 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 u.p.s. 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 VII/72/2024 Rady Miasta Sandomierza o utworzeniu ośrodka wsparcia dla seniorów 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 ośrodka wsparcia, a w konsekwencji włączeniu go w strukturę organizacyjną Ośrodka Pomocy Społecznej w Sandomierzu.

Zatem wobec przyjęcia uchwały o utworzeniu ośrodka poprzez umieszczenie go w strukturze Ośrodka Pomocy Społecznej - bez uchwalania jednocześnie jego statutu – 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 sądowoadministracyjnym 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 orzecniczą 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 § 5, 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) oraz określenia, że ośrodek wsparcia działa w strukturze organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej w Sandomierzu (§ 2). Ten zakres regulacji nie pozwala na przyjęcie, że przedmiotem uchwały jest organizacja instytucji gminnej, zwłaszcza, że w samej treści uchwały wskazano, iż „Szczegółową organizację i zasady funkcjonowania oraz kryteria uczestnictwa określi Regulamin Organizacyjny ośrodka wsparcia Dzienny Dom Pobytu „Senior+” (§ 3) co jasno wskazuje, że organizacja ta nie jest przedmiotem podjętej uchwały.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VII/72/ Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 2024 r. *w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów pod nazwą Dzienny Dom Pobytu „Senior+” przy ulicy Koseły 3 w Sandomierzu oraz włączenia go w strukturę Ośrodka*

Pomocy Społecznej w Sandomierzu - w części obejmującej § 5 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.

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

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2547313.7138339.9212572
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze ws. uchwały nr VII.72.2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 2024 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze ws. uchwały nr VII.72.2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 2024 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dla seniorów
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.142.2024
Data dokumentu	05.12.2024
Skrót dokumentu	07B9E5CC2ED6E7A7AB4353B5F973354051B11704
Wersja dokumentu	1.6
Data podpisu	05.12.2024 12:19:18
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.124.8.8.

Data wydruku: 05.12.2024

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)