



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 25 kwietnia 2024 r.

P-1.4131.103.2024.KN

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 oraz § 4 uchwały Nr LXXVII/584/2024 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Sianowie podjęła uchwałę Nr LXXVII/584/2024 w sprawie realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 kwietnia 2024 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu Rada powołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 115a ustawy o pomocy społecznej¹, które stanowią odpowiednio, że *do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy* (art. 18 ust. 2 pkt 15), *do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1* (art. 39 ust. 4), *do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów ośłonowych* (art. 17 ust. 2 pkt 4), *zadania określone w ustawie mogą być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 647) (art. 115a).

W oparciu o powołane unormowania Rada Miejska w Sianowie w § 1 badanej uchwały postanowiła, że Gmina Sianów przystępuje do realizacji Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka Wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024. W § 3 wskazano natomiast, że program realizowany będzie przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sianowie (ust. 1), a także upoważniono do jego realizacji pełniącą obowiązki Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sianowie (ust. 2). Jednocześnie, Rada w § 4 uchwały Nr LXXVII/584/2024 zawarła zapis

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2023 r., poz. 901 z późn. zm.).

o wejściu w życie tego aktu w dniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, co oznacza, że organ stanowiący Gminy Sianów uznał ww. uchwałę za akt prawa miejscowego.

Analiza treści przedmiotowego aktu wykazała, że w części narusza on obowiązujące przepisy prawa, ze względów omówionych poniżej.

Program Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024, zmierza do zwiększenia dostępności określonego wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów i rozwijania systemu opieki wytchnieniowej na poziomie lokalnym. Program kierowany jest do członków rodzin lub opiekunów, którzy wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności, a także nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności albo orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Realizacja Programu następuje w trybie naboru wniosków².

W ocenie organu nadzoru charakter analizowanej uchwały Nr LXXVII/584/2024 nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³ w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, powinny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia), a więc regulacje o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji⁵. Jeśli więc akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego⁶.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, stwierdzić należy, że nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez

² Patrz: wstęp do Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024.

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01.

organ nadzoru ocena treści uchwały prowadzi do wniosku, że nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi samoistnej i wystarczającej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie⁷ poprzez art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca stwarza możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy poprzez ustawy szczególne. Podkreślić należy, że powołanie się na wyliczenie zawarte w art. 18 ust. 2 nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. Powyższy przepis, uzupełniony art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, także nie stanowi wystarczającego uzasadnienia do uznania, że Program „Opieka wytchnieniowa” stanowi akt prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LXXVII/584/2024 w przedmiocie przystąpienia do Programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 i jego realizacji, stanowi jedynie potwierdzenie przystąpienia Gminy Sianów do przedmiotowego programu. Kwestionowana uchwała nie zawiera w swojej treści norm prawnych powszechnie obowiązujących i ma w istocie charakter wewnętrzny. Przedmiotowy akt nie kreuje po stronie mieszkańców Gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. Stanowi on więc jedynie akt kierownictwa wewnętrznego i jest skierowany do podmiotów, którym powierza się jego realizację - w tym przypadku Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sianowie.

Kolejno, jak wskazano we wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr LXXVII/584/2024 Rada wymieniła także art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza natomiast możliwość tworzenia przez gminę jednostek organizacyjnych w celu realizacji zadań, jak również uprawnienie do zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Upoważnienie przyznane przez radę, na mocy wymienionego wyżej przepisu wiąże się z przekazaniem podmiotowi otrzymującemu upoważnienie do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w jej imieniu. Oznacza to, że wejście w życie uchwały Nr LXXVII/584/2024 będzie powodowało, że p. o. Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sianowie zyska status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁸, w zakresie realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego - edycja 2024 r.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, załatwienie sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, następuje poprzez wydanie aktu administracyjnego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że *przez decyzję administracyjną rozumie się kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administracyjnych w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze*

⁷ Patrz: Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572).

władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne⁹.

W niniejszej sprawie organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu¹⁰, zgodnie z którym określenie "indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej" jest synonimem użytego w art. 1 § 1 pkt 1 K.p.a. określenia "sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej" (...). W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie należy traktować jako samodzielnej podstawy, która zezwala na przekazanie każdej formy działalności administracji publicznej na rzecz innego podmiotu. Użyte w tym przepisie sformułowanie "załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej" oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi - organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym - ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu. Ponadto, przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie należy interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień tego przepisu lecz w ich kontekście, bowiem przepisy ust. 1 i 2 oraz ust. 5 dotyczą wydawania decyzji.

Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy, że Rada Miejska w Sianowie uprawniona jest do upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – w oparciu o art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Sianów, w tym niewątpliwie Kierownika (lub osobę pełniącą obowiązki) Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sianowie. Przy czym, regulacja zawarta w ww. przepisie ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy organ stanowiący gminy udziela upoważnienia organowi jednostki organizacyjnej gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – w drodze decyzji administracyjnych.

Na mocy § 3 ust. 2 uchwały Nr LXXVII/584/2024 organ stanowiący Gminy Sianów upoważnił pełniącą obowiązki Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sianowie do realizacji programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2024 r. Pismem z dnia 17 kwietnia 2024 r., Sekretarz Gminy i Miasta Sianów poinformował, że w ramach realizacji Programu „Opieka Wytchnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 nie są wydawane decyzje administracyjne.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, stwierdzić należy, że w sytuacji, gdy w ramach realizowania przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sianowie ww. Programu nie są wydawane decyzje administracyjne, to upoważnienie p. o. Kierownika tej jednostki, na mocy art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie znajduje uzasadnienia. Samo bowiem realizowanie przedmiotowego Programu i podejmowanie w jego ramach szeregu czynności materialno-technicznych, nie mieści się w pojęciu „załatwiania sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej”. Jak już bowiem wyjaśniono, aby uznać, że konkretne czynności przybierają charakter „załatwienia” takiej sprawy, muszą dotyczyć imiennie określonego adresata, kształtować jego prawa lub obowiązki i kończyć się wydaniem aktu administracyjnego, co w niniejszej sprawie nie następuje.

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 oraz § 4 uchwały Nr LXXVII/584/2024 Rady Miejskiej w Sianowie w sprawie realizacji Programu

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 334/14.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 lipca 2009 r. sygn. akt II SA/Op 134/09.

„Opieka wytnieniowa” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Sianowie,
- 2) aa.