



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15



Rzeszów, 2024-09-16

P-II.4131.2.321.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 609 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr V/33/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 21 sierpnia 2024r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXVII/560/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Baranów Sandomierski ośrodka wsparcia pod nazwą „Klub Senior + w Baranowie Sandomierskim”

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła w dniu 21 sierpnia 2024r. uchwałę Nr V/33/24 zmieniającą uchwałę Nr LXVII/560/23 z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Baranów Sandomierski ośrodka wsparcia pod nazwą „Klub Senior + w Baranowie Sandomierskim” Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 27 sierpnia 2024r.

Po dokonaniu analizy postanowień wskazanej wyżej uchwały organ nadzoru stwierdził, że badany akt został podjęty z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2024r. poz. 1283) oraz przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 4061).

W §1 uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr V/33/24 postanowiono, że w uchwale nr LXVII/560/23 z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Baranów Sandomierski ośrodka wsparcia pod nazwą „Klub Senior + w Baranowie Sandomierskim” punkt 3 otrzymuje następujące brzmienie: „4. W związku z realizacją projektu pt. Rozwój usług opiekuńczych poza miejscem zamieszkania - Klub Seniora w Gminie Baranów Sandomierski, złożonego w odpowiedzi na nabór nr FEPK.07.18-IP.01-001/23 w ramach programu Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027, zwiększa się liczbę miejsc z 16 do 31”.

Następnie w §3 zawarto zapis, w myśl którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Odnosząc się do powyższego uregulowania wskazania wymaga, że badany akt dotyczy zmiany uchwały Nr LXVII/560/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 28 grudnia 2023r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Baranów Sandomierski ośrodka wsparcia pod nazwą „Klub Senior + w Baranowie Sandomierskim” podjętej na podstawie art. 51 ust.4 oraz art. 111a ust.1 pkt 1 i ust.2 ustawy o pomocy społecznej.

I tak, przepis art. 51 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że 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. Natomiast w myśl przepisów art.111a ust. 1 pkt 1 i ust.2 gmina może połączyć ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W przypadku połączenia, o którym mowa w ust. 1, ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej.

Przytoczone wyżej normy prawne nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do ustalania liczby miejsc w ośrodku wsparcia. Należy natomiast zwrócić uwagę, że Wojewoda Podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 stycznia 2024r. znak: P-II.4131.2.29.2024, stwierdzającym nieważność w części uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr LXVII/560/23 z dnia 28 grudnia 2023r. określił, jaka materia powinna być przedmiotem uregulowania w akcie dotyczącym utworzenia ośrodka wsparcia i włączenia go w strukturę działającego ośrodka pomocy społecznej. W rozstrzygnięciu tym wskazano, że cyt.: „na mocy przepisu art. 111a ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej gmina może połączyć ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W takim przypadku ośrodek wsparcia działa w strukturze ośrodka pomocy społecznej (art. 111a ust.2 ustawy o pomocy społecznej). Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują jednakże kompetencji organu stanowiącego gminy do określania zasad funkcjonowania i organizacji ośrodka wsparcia działającego w ramach struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej, w tym m.in. zasad uczestnictwa w klubie, określenia uprawnionego kręgu uczestników klubu, wskazania aktu, w oparciu o który ten klub ma funkcjonować. Należy zatem przyjąć, że w przypadku funkcjonowania ośrodka wsparcia w strukturze ośrodka pomocy społecznej, zakres i przedmiot jego działalności (oraz ewentualnie inne kwestie natury ustrojowej) powinien określać statut ośrodka pomocy społecznej w strukturze którego działa klub.”

W uchwale dotyczącej utworzenia ośrodka wsparcia działającego w ramach struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej nie określa się zatem liczby tworzonych miejsc w tym ośrodku. Nie jest to materia, którą rada jest umocowana unormować w akcie podejmowanym na podstawie art. 111a ust.1 pkt 1 i ust.2 oraz art. 51 ust.4 ustawy o pomocy społecznej. Wobec powyższego zawarte w §1 uchwały Nr V/33/24 uregulowanie należy ocenić jako nieuprawnione.

Podkreślenia wymaga, że o braku możliwości domniemywania przez organy kompetencji wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 5 listopada 1986r. stwierdził, iż upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni: domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzecz. TK z 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1). Organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej powołując się jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej czy nawet moralnej. Czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Skoro brak jest przepisu prawa materialnego, który stanowiłby podstawę do wydania przez radę gminy uchwały, to tym samym nastąpiło naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. W demokratycznym państwie prawnym nie może dochodzić do sytuacji, w których organy upoważnione do wydawania aktów prawnych, swoją prawotwórczą działalność opierają na domniemaniach, nie szanując przy tym wytycznych, którymi ustawodawca wyznaczył zakres przedmiotowy regulacji.

Nadanie badanej uchwale w §3 waleru aktu prawa miejscowego także nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i narusza art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazany przepis ustawy zawiera bowiem katalog aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Kwestionowana uchwała nie jest jednak żadnym z nich. W szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego. Postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr V/33/24 kierowane są do jednostki organizacyjnej gminy właściwej do realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej. Publikacji tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, jako nieuprawnione należy ocenić zawarte w §3 postanowienie odnośnie wejścia w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Końcowo należy podnieść, że jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały powołano przepis art. 97 ust.1 i 5 ustawy o pomocy społecznej, uprawniający organ uchwałodawczy do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Zwrócenia uwagi wymaga jednak, że przedmiotowy akt prawny nie zawiera żadnego postanowienia, które stanowiłoby realizację wskazanej normy prawnej.

Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Oznacza to, że każde działanie rady musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r., III SA/Gd 583/13). Wszelkie działania organu stanowiącego

gminy muszą zatem znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających mu określone kompetencje, których winien się ściśle trzymać.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Baranów Sandomierski
2. Przewodniczący Rady Miejskiej