



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 10722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.440.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: "i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LXXIII/381/2023 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 25 października 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Klub „Senior+” w Doruchowie i włączenia go w strukturę organizacyjną Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Doruchowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Gminy w Doruchowie podjęła uchwałę nr LXXIII/381/2023 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Klub „Senior+” w Doruchowie i włączenia go w strukturę organizacyjną Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Doruchowie, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 15 pkt. 6, art. 17 ust. 2 pkt. 3, art. 51 ust. 1 i 2, art. 111 i art. 111a ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 października 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08).

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej: „ustawa”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl przepisu 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), 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 wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Badana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w sformułowanym w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny.

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi jednoznacznie, iż organy samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl przywołanego przepisu Konstytucji RP tylko uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązki oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia uchwała nr LXXIII/381/2023 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 25 października 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Klub „Senior+” w Doruchowie i włączenia go w strukturę organizacyjną Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Doruchowie. Jednakże zgodnie z § 5 uchwały, "Uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2024 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Treść § 5 uchwały wskazuje, że Rada Gminy w Doruchowie uznała badaną uchwałę za akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie organu nadzoru także wskazane w podstawie prawnej ww. 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. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) - zwanej dalej "u.p.s" - 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. Jednocześnie art. 51 ust. 2 i 4 u.p.s. stanowi, że ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu oraz, że może nim być także 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. Przepisy te nie mogą zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntował się bowiem 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).

Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy w Doruchowie
2. Wójt Gminy Doruchów