



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1358

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.10.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 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: "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" uchwały nr LII/314/2023 Rady Miejskiej w Mikstacie z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Klub Senior + w Mikstacie i włączenia go w strukturę organizacyjną Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mikstacie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Mikstacie podjęła uchwałę nr LII/314/2023 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego dla seniorów pod nazwą Klub Senior + w Mikstacie i włączenia go w strukturę organizacyjną Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mikstacie, dalej jako: "uchwała".

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 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 w dniu 27 grudnia 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.), dalej jako: "Konstytucja RP", 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, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

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.), dalej jako: "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), dalej jako: "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 czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Badana uchwała, w ocenie organu nadzoru, 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.

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, 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 obowiązywanie 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 oceniana uchwała Rady Miejskiej w Mikstacie.

Wskazane bowiem 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 z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: "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. Jednocześnie stosownie do treści art. 51 ust. 1 i 2 u.p.s. - osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek świadczone w ośrodku wsparcia oraz ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Przepis art. 111 u.p.s. stanowi, że w celu realizacji zadań pomocy społecznej gmina może tworzyć również inne jednostki organizacyjne, a art. 111a u.p.s. stanowi o możliwości połączenia gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Przepisy te nie mogą zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym 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 do 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/Ol 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 i nie należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (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).

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.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Mikstacie

Burmistrz Miasta i Gminy Mikstat