



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 9 listopada 2022 r.

Poz. 5763

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 140/2022

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr XLIV/464/2022 Rady Gminy Dobrcz z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrczu.

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Dobrcz działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.) podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 10 października 2022 r.

Zawiadomieniem z 26 października 2022 r. znak: WNK.IV.4131.145.2022 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W piśmie z 2 listopada 2022 r. Wójt Gminy Dobrcz zgodził się ze stanowiskiem Wojewody przedstawionym w zawiadomieniu.

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

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności”.

W zapisie § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Dobrcz postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Organ nadzoru zauważył, że zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 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 (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do

zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będącymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

W niniejszej sprawie zauważyć należy, że Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrczu będący załącznikiem do uchwały nr XV/184/2012 Rady Gminy Dobrcz z dnia 29 listopada 2012 r., zawiera jedynie ogólne regulacje dotyczące działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jego organizację wewnętrzną oraz gospodarkę finansową.

Postanowienie § 3 kwestionowanej uchwały wskazuje, że Rada Gminy potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W ocenie organu nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały nie spełniają kryteriów, które kwalifikowałyby je do kategorii aktów prawa miejscowego.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych ustalono, że uchwała tego rodzaju nie stanowi aktu prawa miejscowego. W wyroku WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Op 324/11 wskazano: „1. Statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślone kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego. 2. Bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały.”

Zatem uchwała, która nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie powinien być warunkowany takim zdarzeniem.

Ponadto zaznaczyć należy, że uchwała pierwotna nr XV/184/2012 Rady Gminy Dobrcz z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrczu nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie „z dniem 1 stycznia 2013 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”. Również późniejsze cztery zmiany Statutu nie były publikowane i także z tego powodu nadanie kolejnej uchwale zmieniającej rangi aktu prawa miejscowego uznać należy za niedopuszczalne.

Kwestionowana uchwała jest uchwałą zmieniającą „należy zatem wyjaśnić, że przepisy zmieniające mają charakter incydentalny. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Tym niemniej nie ma wątpliwości co do ich normatywnego charakteru. Jednorazowość przepisów zmieniających polega jednak na tym, że ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, 2016, wyd. elektr. LEX komentarz do § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). Stosownie do § 129 ust. 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (stosowanych do aktów prawa miejscowego): „Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane”.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Dobrcz podejmując uchwałę nr XLIV/464/2022 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w oznaczonej części. Wylimitowanie § 3 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz