



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 lutego 2023 r.

Poz. 1359

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 18/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 24 lutego 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)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr LXI/470/23 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie powierzenia obsługi kasowej jednostki budżetowej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Kujawskim, w zakresie § 5 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 20 stycznia 2023 r. Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podjęła uchwałę w sprawie powierzenia obsługi kasowej jednostki budżetowej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Kujawskim. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 stycznia 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 15 lutego 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.2.2023 KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrz Miasta Aleksandrów Kujawski w piśmie z dnia 21 lutego 2023 r., znak OA.0711.3.2022 poinformował, że na najbliższej sesji zostanie wprowadzony projekt uchwały w sprawie powierzenia obsługi kasowej jednostki budżetowej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Kujawskim zawierający zmieniony zapis § 5, tj. „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 10 a pkt 1, art. 10 b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40). Zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej stanowi załącznik do uchwały.

W myśl art. 10 a pkt 1 cytowanej ustawy gmina może zapewnić obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych.

Zgodnie z treścią art. 10 b ust 1 i 2 ustawy: 1. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi". 2. Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego w § 5 uchwały postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”

W ocenie organu nadzoru regulacja ta narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis art. 4 ust. 1 cytowanej

wyżej ustawy stanowi, że 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. Z kolei art. 13 wyżej wymienionej ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 i 10 ustawy, 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 oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w tym przepisie) podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Podkreślenia wymaga także, że uchwała podjęta na podstawie cytowanych wyżej przepisów prawnych ustawy o samorządzie gminnym nie posiada charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Przedmiotowa uchwała wskazuje w § 2 jednostkę obsługującą – Urząd Miasta Aleksandrów Kujawski, jednostkę obsługiwaną – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Kujawskim oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach obsługi kasowej (Załącznik do uchwały).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt. II SA/Ke 1025/20 wyraził pogląd: „Z przytoczonych wyżej przepisów art. 10 a i 10 b u.s.g. wynika, że rada gminy w odniesieniu do obsługiwanych własnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych określa w drodze uchwały, w szczególności jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Podjęta zatem na podstawie tych przepisów uchwała, jak ta zaskarżona w niniejszej sprawie, nie odnosi się do organizacji urzędu gminy, a jej postanowienia nie należą do materii statutowej. Zaskarżona uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową (w szczególności, jak twierdzi organ w odniesieniu do zaskarżonej uchwały, podmiotów dokonujących wpłat i wypłat), lecz ma jedynie charakter zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie wspólnej obsługi przez Urząd Gminy podmiotów w niej wskazanych. Uchwała ta jest więc wyrazem woli Rady Gminy co do uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem spraw wymienionych w niej jednostek gminy w zakresie obsługi administracyjnej, prawnej, finansowej (w tym przypadku kasowej). Wszystkie te argumenty przemawiają za tym, że uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jak już podnoszono w orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 10a i art. 10b u.s.g. nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści się upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Op 238/19, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).”

Organ nadzoru zwraca uwagę, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, publ. Lex nr 1257345).

W ocenie organu nadzoru podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały nie może stanowić powołany w podstawie prawnej przepis art. 10 a pkt 1 i art. 10 b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego skierowana jest wyłącznie do jednostki organizacyjnej podległej (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej) i nie posiada cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Rada uregulowała wewnętrzną organizację działania jednostek, poprzez przeniesienie obowiązków dotyczących obsługi kasowej na jednostkę obsługującą – Urząd Miasta. Należy zatem uznać, że uchwała podjęta na podstawie wyżej przywołanego przepisu jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego. Uchwała może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę. Akty takie nie wymagają publikacji w organie

promulgacyjnym i co do zasady wchodzi z dniem podjęcia, chyba, że organ uchwałodawczy podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19, publ. LEX nr 2731389, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, publ. LEX nr 2288384, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19, publ. LEX 2651894).

Uchwała nie podlega zatem obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jednocześnie biorąc pod uwagę powyższą argumentację podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałe, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.” Zatem eliminacja § 5 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podejmując uchwałę nr LXI/470/23 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części § 5, który stanowi o jej wejściu w życie. Unieważnienie tego paragrafu przesądza o uznaniu tej uchwały za akt prawa wewnętrznego (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2677/15).

W pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz