



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2237

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 30/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO** z dnia 3 kwietnia 2023 r.

Działając 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

uchwały nr XLIX/337/2023 Rady Miejskiej w Kamieniu Krajeńskim z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kamieniu Krajeńskim, w części dotyczącej § 3 uchwały - „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i 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 uchwałę nr XLIX/337/2023 w sprawie przyjęcia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kamieniu Krajeńskim. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 marca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 23 marca 2023 r., znak: WNK.IV.4131.23.2023.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Burmistrz Kamienia Krajeńskiego pismem z dnia 31 marca 2023 r., znak: MGOPS.023.2.2023, nie zgodził się z argumentacją wskazaną w zawiadomieniu i przedstawił swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja § 3 uchwały narusza w sposób istotny dyspozycję art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 tj.), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Cytowany wyżej przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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, że „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 nieokreślonego kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego.”

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniono, że: „Ani z przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), ani z przepisu art. 21 ust. 2 tej ustawy, stanowiącego, że tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd, nie wynika, by statut budżetowej jednostki organizacyjnej miał mieć charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i by powyższe przepisy mogły stanowić podstawę prawną do podjęcia aktu o takim charakterze.” (wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., II OSK 353/07). Podobne argumenty były podstawą tezy: „Uchwała rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym.” (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 332/05; również NSA z 12 października 2005 r. sygn. II OSK 134/05). W kolejnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. I OSK 1628/09 stwierdzono, że: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych” (wyroki NSA z 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05 oraz z 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05).” Organ nadzoru podziela stanowisko, że uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym (por. wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06; wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt IISA/Op518/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09; CBOSA). III SA/Lu 430/06; wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt IISA/Op518/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn.

akt II OSK 2058/09; CBOSA). IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09; CBOSA). IV SA/Po 109/16; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 ; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09; CBOSA). II OSK 2058/09; CBOSA).

„Zauważyć należy, że jednostki budżetowe nie są samodzielne, stanowią wewnętrzny aparat organizacyjny, są podporządkowane organizacyjnie i merytorycznie (służbowo) organom je tworzącym. Gminne jednostki budżetowe funkcjonują w obrębie wewnętrznego systemu organizacyjnego gminy, w tym wspólnego budżetu, a współdziałanie nie jest oparte na formach właściwych dla samodzielnych stron stosunków prawnych. Statut jednostki budżetowej jest skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują w sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op518/06). To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - „działa w sferze zewnętrznej” (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 4 marca 2021 r. znak KN-I.4131.1.91.2021.22).

„O charakterze przedmiotowej uchwały nie może przesądzać także nieokreślony bliżej wpływ tej uchwały na sytuację prawną członków wspólnoty samorządowej i jej "znaczące rzutowanie na sytuację odbiorców usług." (wyrok NSA z 12 października 2005 r. sygn. akt II OSK 134/05).

Nadmienić również należy, że stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w zakresie charakteru uchwał nadających statut gminnym ośrodkom pomocy społecznej jest jednolite i utrwalone, ponieważ od 2016 r. w podobnych sprawach wydał piętnaście rozstrzygnięć nadzorczych, z których treścią można się zapoznać na stronie <http://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl>

Reasumując w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia warunków pozwalających na uznanie jej za akt prawa miejscowego, co skutkuje brakiem możliwości jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Ponadto argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały w części jest fakt, iż niniejsza uchwała została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 marca 2023 r. poz. 1669.

Organ nadzoru stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały w części dotyczącej jedynie § 3, który stanowi o wejściu w życie uchwały. W tak zaistniałej sytuacji należy wskazać, że unieważnienie tego przepisu przesądza o uznaniu tej uchwały za akt prawa wewnętrznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15).

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz