



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.86.2023.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr L/703/2023 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej w Białymstoku.

UZASADNIENIE

W dniu 27 marca 2023 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr L/703/2023 w sprawie nadania statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej w Białymstoku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż część postanowień podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 18 kwietnia 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81.

Mocą § 5 przedmiotowej uchwały Sejmik Województwa Podlaskiego postanowił, iż jej treść podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 odnosić 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 będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

W ocenie organu nadzoru niniejszy akt nie stanowi aktu prawa miejscowego, który zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlega obowiązkowi ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania. Przedmiotowa uchwała nie zawiera takich norm. Z kolei art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wskazuje dodatkowo na katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest on zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany. Przedmiotowa uchwała nie zalicza się do żadnego z aktów wymienionych w tym przepisie. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, aby uznać ją za akt prawa miejscowego lub też akt, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Postanowienia kwestionowanej uchwały nie spełniają kryteriów, które kwalifikowałyby je do kategorii aktów prawa miejscowego. W obszernym katalogu orzeczeń sądów administracyjnych ustalono, że uchwały tego rodzaju nie stanowią aktu prawa miejscowego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Op 324/11 wskazano: „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 nieokreślonej grupie odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06 stwierdził: „Na gruncie rozważanej sprawy należy odnieść się przede wszystkim do treści Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż ustalenie, czy zawiera on uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane do nieograniczonej liczby podmiotów, skutkować będzie koniecznością ogłaszania zmian treści aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym. Zdaniem Sądu w treści statutu nie ma żadnej normy prawnej nakładającej na obywatela gminy jakiegokolwiek obowiązku lub przyznającej mu uprawnienia. Statut nie dotyczy również kwestii ustrojowych gminy, zawiera jedynie regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania Ośrodka Pomocy Społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej. (...) Treści zawarte w statucie dotyczą jedynie zadań i obowiązków osób realizujących strategię gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego”.

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., sygn. akt II OSK 353/07).

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).

Wobec powyższego uchwała, która nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 10 ww. ustawy).

Mając powyższe na uwadze wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 uchwały Nr L/703/2023 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej w Białymstoku jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń