



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 391



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.12.2023

z dnia 20 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/316/2022 Rady Gminy Końskowola z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskowoli.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/316/2022 Rady Gminy Końskowola z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskowoli.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/316/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Końskowola postanowiła o dokonaniu zmian w uchwale Nr XV/72/2015 Rady Gminy Końskowola z dnia 30 września 2015 r. w sprawie Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskowoli. Uchwała Nr XV/72/2015 Rady Gminy Końskowola została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 26 października 2015r. (poz. 3218) i weszła w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, stosownie do § 4 tej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Nr LII/316/2022 został powołany m.in. art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Należy zauważyć, że w przypadku jednostek budżetowych stanowiących instytucje gminne, zastosowanie znajdują przepisy art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.)

Jak stanowi art. 11 ust. 2 tej ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania.

Zgodnie z art. 12 tej ustawy, gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2); tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (ust. 2).

Uchwała Rady Gminy nadająca statut instytucji gminnej – ośrodka pomocy społecznej, będącego jednostką budżetową gminy, stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, bowiem postanowienia statutu regulują realizację zadań gminy o charakterze publicznym, jakim jest – w myśl art. 110 ustawy z dnia z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r.,

poz. 2268, ze zm.) – prowadzenie ośrodków pomocy społecznej. Adresatem uchwały jest zatem, oprócz osób zatrudnionych w tej jednostce, również społeczność lokalna, która posiada prawo do korzystania z usług tej jednostki.

Analizując charakter prawny uchwał podejmowanych w sprawie nadania statutu jednostce organizacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09, stwierdził, że: *„rozważając kwestię charakteru statutu jednostki obsługi ekonomicznoadministracyjnej szkół należy odwołać się także do powszechnie przyjmowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie cech aktów prawa powszechnie obowiązującego i cech charakteryzujących akty prawa wewnętrznego. Wbrew stanowisku Sądu I instancji za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 527/14 wywiódł, że: *„Budżetowa jednostka organizacyjna, a do takich zalicza się Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piekarach Śląskich nie ma co prawda samodzielnego charakteru, a jej byt prawny zależy od organu, który tę jednostkę utworzył. Jednak podjęty na podstawie upoważnienia ustawowego przez właściwy organ akt generalny skierowany do tej jednostki określa zadania wykonywane na rzecz społeczności lokalnej, jak też kompetencje do wydawania indywidualnych aktów w sprawach objętych zakresem działania tej jednostki. Regulacja zawarta w kontrolowanym statucie jest więc zwrócona nie tylko do jednostki organizacyjnej podporządkowanej organowi samorządu terytorialnego lecz również do nieograniczonej liczby podmiotów, do których adresowane są usługi świadczone przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie. Nie ma więc charakteru aktu wyłącznie wewnętrznego.”*

W § 3 uchwały zmieniającej Nr LII/316/2022 postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku.*

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała wprowadzająca zmiany w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie bowiem z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkiem.

W toku postępowania nadzorczego pismem z dnia 12 stycznia 2023 r. złożył wyjaśnienia Wójt Gminy Końskowola. W wyjaśnieniach tych podniesiono, że *przedmiotowa uchwała dokonuje zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskowoli wyłącznie w zakresie jej wewnętrznego ustroju i funkcjonowania, a zatem zdaniem Wójta Gminy Końskowola oraz Rady Gminy Końskowola nie powinna być zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego i co za tym idzie nie ma obowiązku jej ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy podkreślić, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądowoadministracyjnego, uchwała nadająca statut ośrodkowi pomocy społecznej będącym instytucją gminną,

o jakiej mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi akt prawa miejscowego wydawany przez radę gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2006 r. sygn. akt IV SA/Lu 533/04, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Lu 66/07, wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. akt III SA/Lu 83/20).

Charakter prawny uchwały stanowiącej statut gminnego ośrodka pomocy społecznej determinuje tryb wprowadzania zmian w tej uchwale.

Odnosząc się do charakteru prawnego uchwały zmieniającej akt prawa miejscowego należy wskazać, iż zmiana aktu prawa miejscowego następuje w stosownej procedurze, przewidzianej dla uchwalenia zmienianego aktu prawa miejscowego (zob. Dorota Dąbek, w: Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. Pawła Chmielnickiego, Warszawa 2022, uwagi do art. 41).

Zgodnie z § 83 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą, albo przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie. Przepis ten stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (§ 143 zasad techniki prawodawczej).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie jakichkolwiek zmian w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego może nastąpić wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych dla podjęcia takiego aktu i zgodnie z przepisami regulującymi wymogi wejścia w życie takich aktów.

Powyższy pogląd potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 59/10 wywiódł, że: (...) *kontroli sądu poddana jest uchwała zmieniająca w części wcześniejszy akt normatywny organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego, charakter prawny zaskarżonej uchwały oceniany być musi ponadto przez pryzmat charakteru prawnego uchwały nią zmienionej. Jeśli bowiem określona uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu wyżej przedstawionym, to również uchwała ją zmieniająca posiada taki sam charakter prawny. Dlatego, nawet gdyby zaskarżona uchwała w swoich postanowieniach nie zawierała norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze wypowiedzi dyrektywalnych, to i tak należałoby przyjąć, że jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zmieniając będącą aktem prawa miejscowego uchwałę z dnia 25 lipca 2006 r. Nr LX/1123/06 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, sama stała się również aktem prawa miejscowego.*

Mając na uwadze powyższe, uchwała w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Końskowoli podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie, co do zasady, po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/316/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Końskowola
2. Wójt Gminy Końskowola