



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2022 r.

Poz. 7400

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.182.2022.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 października 2022 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXX/1287/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 6 września 2022 r. zmieniającej uchwałę nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXX/1287/VIII/2022 zmieniającą uchwałę nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 91 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 września 2022 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W dniu 6 września 2022 r. uchwałą nr LXX/1287/VIII/2022 Rada Miasta Poznania dokonała zmiany uchwały nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka.

Dla oceny zgodności z prawem uchwały nr LXX/1287/VIII/2022 niewątpliwie istotne znaczenie ma fakt, że organ nadzoru pismem z dnia 4 października 2022 r., nr NP-III.0552.5.2022.1 złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka, w której wniósł o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na zaliczenie przez radę tejże uchwały do aktów o charakterze kierownictwa wewnętrznego.

Tymczasem – co w uzasadnieniu przedmiotowej skargi podkreślił organ nadzoru – uchwała w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka stanowi akt prawa miejscowego. Na taki charakter tejże uchwały wskazuje bowiem zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowoadministracyjne:

- podkreślić należy, że „przepis ten [art. 91 ustawy] stanowi delegację dla wskazanego organu do wydania aktu prawa miejscowego, a zatem do wydania przepisu prawa powszechnie obowiązującego”- S. Nitecki [w:] A. Wilk, S. Nitecki, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz do art. 91, 2021 r., LEX;

- „Ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – dalej u.w.r., zawiera cztery upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego. Na ich podstawie rada powiatu: - może podnieść minimalną wysokość świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka, a także wynagrodzenia rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka (art. 91 u.w.r.)” - J. Wilk, Akty prawa miejscowego stanowione na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 2020 r., LEX;

- „ustawodawca przekazując kompetencję do stanowienia wyższych kwot świadczeń pieniężnych umożliwił radzie powiatu dokonywanie zmian prawa powszechnie obowiązującego, a to oznacza, że zmiana wysokości świadczeń również powinna być dokonywana uchwałą o charakterze generalnym, stanowiącej akt prawa miejscowego” – wyrok WSA w Gliwicach z 4 marca 2015 r., IV SA/Gl 24/15, CBOSA.

W związku z tym, skoro uchwała nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka stanowi akt prawa miejscowego, warunkiem koniecznym wejścia jej w życie jest konieczność ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z kolei brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały w tym dzienniku stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 oraz 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), zwanej dalej: „u.ogł.pr.”. Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. W świetle art. 2 ust. 1 u.ogł.pr, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 u.ogł.pr. Z kolei w art. 4 u.ogł.pr uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Uchwała nr VIII/105/VIII/2019 nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że nie weszła ona do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji (por. wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA).

Uwzględniając powyższe oraz mając na uwadze brzmienie § 3 uchwały nr LXX/1287/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 6 września 2022 r.: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku”, organ nadzoru pismem z dnia 23 września 2022 r., nr NP-III.4131.1.182.2022.1 zawiadomił radę o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.ogł.pr. W odpowiedzi na powyższe, uzyskano wyjaśnienia, zgodnie z którymi „przedmiotowy akt prawny stanowi akt prawa miejscowego co było zamysłem autora od momentu jego opracowania. Zapis dotyczący momentu jego wejścia w życie został sformułowany przez autora na podstawie art. 4 ust 1 cytowanej ustawy [u.ogł.pr.], odnoszącego się do aktów prawa miejscowego (wejście w życie bądź w terminie 14 dni od daty publikacji aktu w odpowiednim wojewódzkim dzienniku urzędowym bądź w terminie późniejszym, wskazanym w akcie)” – pismo z dnia 26 września 2022 r., nr RM-IV.007.9.2022.

Z powyższego wynika, że Rada Miasta Poznania mocą uchwały nr LXX/1287/VIII/2022 z dnia 6 września 2022 r. postanowiła dokonać zmiany własnej uchwały nr VIII/105/VIII/2019 z dnia 19 marca 2019 r., stanowiącej akt prawa miejscowego, która z uwagi na zaniechanie obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie weszła do obrotu prawnego (nie nabyła mocy aktu powszechnie obowiązującego).

W przepisach § 129 ust. 1 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP” - stosowanych do aktów prawa miejscowego - ustalono: „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”.

Uchwała nr LXX/1287/VIII/2022 jest uchwałą zmieniającą uchwałę nr VIII/105/VIII/2019, należy zatem mieć na uwadze, że „Przepisy zmieniające należą do metaprzepisów. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych” - G. Wierczyński [w:] Komentarz do § 82 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, wyd. II, Warszawa 2016 r., LEX. Autor ten zwraca także uwagę na zasadę, zgodnie z którą „zmienia się tekst obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających” – G. Wierczyński [w:] Komentarz do § 90 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, wyd. II, Warszawa 2016 r., LEX.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że brak jest podstaw prawnych dla rady do dokonywania zmiany uchwały, która z powodu braku ogłoszenia we właściwym dzienniku nie uzyskała obowiązującej mocy. Dokonanie takiej zmiany uznać należy więc za działanie nie tylko bezprzedmiotowe, ale również za naruszające istotnie podstawowe zasady systemu prawnego wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od tego, rada stanowiąc w § 2, iż „Wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu” naruszyła treść art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), który stanowi, że to wójt wykonuje uchwały rady gminy. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, CBOSA: „Przepis ten określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1515/16 stwierdził, że «Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Ogólnie rzecz ujmując chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. W tym względzie oznacza to, że do zadań burmistrza należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały»”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania