



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10868

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.574.2023.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XCI/1748/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Poznaniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCI/1748/VIII/2023 w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Poznaniu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h i pkt (powinno być: „art.”) 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)”.

Uchwały została doręczona organowi nadzoru 31 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą ocenianej uchwały Rada Miasta Poznania nadała statut jednostce budżetowej - Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Poznaniu.

W przepisie § 4 uchwały, rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, co oznacza, że rada potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie organu nadzoru, analiza uchwały, w szczególności przepisów statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu, stanowiącego załącznik do uchwały, prowadzi do wniosku, że nie spełnia ona kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego.

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 stanowiące 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 WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA, 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 odnoszą 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)”.

Jak już wcześniej podkreślono, zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Przyjęty uchwałą statut nie zawiera bowiem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie nakłada praw i obowiązków na wspólnotę samorządową. Przedmiotowy statut jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jego treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki budżetowej gminy i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazany w nim podmiot w ramach struktury wewnętrznej. Statut nie ustala żadnych zasad przyznawania świadczeń z pomocy społecznej (warunków materialnych i procesowych), nie kształtuje zatem bezpośrednio sytuacji prawnej adresata, ani nie jest podstawą możliwości ukształtowania jego indywidualnej sytuacji (podstawą decyzji administracyjnej).

Tożsame stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, np.:

- „w treści statutu nie ma żadnej normy prawnej nakładającej na obywatela gminy jakiegokolwiek obowiązku lub przysługującej 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 (...). Również to, że uchwała dotyczy sfery organizacji wewnętrznej instytucji gminnej nie przesądza o charakterze uchwały objętej dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (...). Treści zawarte w statucie dotyczą jedynie zadań i obowiązków osób realizujących strategię gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych” - wyroku WSA w Lublinie z 7 grudnia 2006 r., III SA/Lu 430/06, CBOSA;

- „uchwała w sprawie nadania statutu podporządkowanej organizacyjnie jednostce budżetowej - Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie (...) została przez Radę (...) uznana za akt prawa miejscowego. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, stanowisko to jest błędne, bowiem statut jednostki budżetowej został 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” – wyrok WSA w Olsztynie z 19 grudnia 2006 r., II SA/Op 518/06, CBOSA.

Organ nadzoru chciałby także wskazać na wyrok WSA w Łodzi z 15 czerwca 2023 r., III SA/Łd 158/23, CBOSA, w którym to orzeczeniu Sąd wskazał: „uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym (por. wyroki: WSA w Lublinie z 07.12.2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06; WSA w Opolu z 19.12.2006 r., sygn. akt II SA/Op 518/06; WSA w Poznaniu z 10.09.2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; WSA w Poznaniu z 20.04.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16; NSA z 24.05.2007 r., sygn. akt II OSK 353/07; NSA z 03.03.2010 r.; sygn. akt 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 sygn. akt II SA/Op 518/06). To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut -

choć określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - »działa w sferze zewnętrznej« (por. wyrok NSA sygn. akt II OSK 353/07)».

Wobec powyższego, skoro uchwała nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie może być warunkowany takim zdarzeniem. Oceniana uchwała nie jest także aktem, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych.

Rozstrzygając o skutkach omówionej wadliwości uchwały organ nadzoru zwraca uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym stwierdzono: „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 uchwały, 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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia».

W świetle powyższego organ nadzoru podkreśla, że skutkiem wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanego fragmentu uchwały jest wejście jej w życie z dniem podjęcia.

Wobec tego, orzeczono 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