



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 grudnia 2024 r.

Poz. 11094

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.329.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 grudnia 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 w zakresie zwrotu "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" uchwały nr VII/52/2024 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbąszyniu oraz Dziennego Domu Senior-Wigor w Zbąszyniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2024 r. Rada Miejska Zbąszynia podjęła uchwałę nr VII/52/2024 w sprawie połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbąszyniu oraz Dziennego Domu Senior-Wigor w Zbąszyniu, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (t.j.Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), art. 111a ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.Dz. U. z 2024 poz. 1283), art. 231 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1465 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 12 listopada 2024 r.

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

Rada Miejska Zbąszynia 7 listopada 2024 r. podjęła uchwałę nr VII/52/2024 w sprawie połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbąszyniu oraz Dziennego Domu Senior-Wigor w Zbąszyniu. W § 2 uchwały postanowiono, że: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r."

W opinii organu nadzoru, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ z treści § 2 uchwały wynika, iż podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, nadając mu charakter aktu prawa miejscowego. Narusza to w sposób istotny art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych".

Zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. Oceniana uchwała nie spełnia kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, 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 odnoszące 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)” - postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r. IV SA/Po 245/18, CBOSA.

Zdaniem organu nadzoru, oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały: "Z dniem 1 stycznia 2025 r. dokonuje się połączenia jednostek budżetowych - Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbąszyniu i Dziennego Domu Senior- Wigor w Zbąszyniu", a w ust. 2 przyjęto: "Połączenie, o którym mowa w ust. 1 polega na włączeniu Dziennego Domu Senior- Wigor w struktury Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbąszyniu". Z kolei z ust. 3 § 1 uchwały wynika, iż: "W wyniku połączenia Dzienny Dom Senior-Senior-Wigor ulega likwidacji jako odrębna jednostka budżetowa".

Przedmiotowa uchwała odnosi się zatem do połączenia ośrodka wsparcia z ośrodkiem pomocy społecznej (§1 ust. 1), w wyniku którego ośrodek wsparcia ulegnie likwidacji jako odrębna jednostka budżetowa (§ 1 ust. 3) i zostanie włączony w struktury ośrodka pomocy społecznej (§ 1 ust. 2).

Tym samym, nie sposób uznać uchwały za akt powszechnie obowiązującego prawa, lecz jest on aktem kierownictwa wewnętrznego, odnoszącym się bezpośrednio do ośrodka pomocy społecznej. Akt nie zawiera zatem norm generalnych i abstrakcyjnych, kierowanych do podmiotów zewnętrznych, nie przyznaje bowiem praw, ani nie nakłada obowiązków nieokreślonymu kręgowi odbiorców.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: „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 uchwałę, 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”.

Wobec powyższego, skoro uchwała nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności § 2 uchwały w zakresie zwrotu "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i".

W tym stanie rzeczy, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Zbąszynia

Burmistrz Zbąszynia