



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4297

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.102.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

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 § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XV.96.2025 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koźminie Wielkopolskim - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2025 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XV.96.2025 w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koźminie Wielkopolskim, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2024r. poz. 1465 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 kwietnia 2025 r.

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

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim przyjęła „Statut Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koźminie Wielkopolskim w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały”, zwany dalej „Statutem”.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 w związku z art. 4 ust. 1 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.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n.: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;

6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. Zasadą jest, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, o czym przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z wymienionych w art. 13 u.o.a.n. kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie może zostać uznana za akt 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 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)” - tak w postanowieniu WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r. IV SA/Po 245/18 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Analiza treści badanej uchwały, w tym stanowiącego jej integralną część Statutu, nie pozwala przyjąć, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. Akt ten nie zawiera bowiem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie nakłada praw i obowiązków na wspólnotę samorządową. 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z 7 grudnia 2006 r. III SA/Lu 430/06; wyrok WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2016 r. IV SA/Po 109/16; wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2024 r. IV SA/Po 180/24).

Podkreślić też należy, że żaden z przepisów stanowiących podstawę do uchwalenia statutu jednostki budżetowej, w tym art. 11 ust. 2 („Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności”) i art. 12 ust. 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”) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), nie wskazuje na ustanowienie aktu (statutu), który miałby przysięgać aktowi prawa miejscowego.

Wobec powyższego, skoro badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani też jej urzędowej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie może być warunkowany takim zdarzeniem. Przepis o wejściu w życie uchwały (§ 4) został zatem zrehabilitowany

w sposób sprzeczny z art. 13 w związku z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., przy czym uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18, 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 uchwałe, 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, koniecznym i zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem jest stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w tej części, która wskazuje na jej prawotwórczy charakter, tj. co do jej § 4 w zakresie zawartego w tym przepisie zwrotu: „po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie uchwały z dniem jej podjęcia.

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

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski