



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 lipca 2020 r.

Poz. 6204

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.453.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXI.168.2020 Rady Gminy Złotów z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Gminy Złotów podjęła uchwałę nr XXI.168.2020 w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 lipca 2020 r.

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

Przedmiotową uchwałą nr XXI.168.2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. Rada Gminy Złotów postanowiła wprowadzić wymienione w § 1 zmiany w „Statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXIV/247/12 Rady Gminy Złotów z dnia 27 września 2012 r.”.

W § 3 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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 uchwały, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 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 niezespółonej; 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 niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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”.

Badana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Podkreślić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru.

W tym miejscu wyjaśnić należy kwestię podstawy prawnej podjęcia badanej uchwały. Rada wskazała na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.). Pierwszy z nich (tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym) do wyłącznej właściwości rady gminy zalicza „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej działalności uchwałodawczej rady gminy, lecz wymaga wskazania ustawy szczegółowej, innej niż u.s.g., zawierającej stosowną normę kompetencyjną. Kolejny przepis (art. 40 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.s.g.) brzmi: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych”. Niewątpliwie przepis ten stanowi samodzielne źródło kompetencji prawotwórczych organów gminy, jednakże ograniczone jest ono do aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, podejmowanych wyłącznie w oparciu o omawiane upoważnienie generalne, a więc bezpośrednio na podstawie u.s.g. Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że powołanie jednocześnie w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 1 lub pkt 2 u.s.g. jest błędne, skoro pierwszy z nich wymaga odwołania do konkretnej ustawy szczegółowej, a drugi wskazuje na upoważnienie realizowane bezpośrednio w oparciu o gminną ustawę ustrojową. Również przepis art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej nie zawiera bezpośredniego upoważnienia do podjęcia uchwały w przedmiocie statutu ośrodka pomocy społecznej. Wskazuje on jedynie, że „zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych”.

W ocenie organu nadzoru właściwą podstawę prawną podjęcia uchwały zawierają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), regulujące materię dotyczącą ustroju jednostek sektora finansów publicznych jakimi są jednostki budżetowe. Przepis art. 12 ust. 2 tejże ustawy stanowi, że „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”. Z powołanego ust. 1 wynika, że „jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują: (...) 2) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe”. Z kolei w myśl art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności”. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie przesądzają o charakterze prawnym statutów jednostek budżetowych, w szczególności nie wskazują, że stanowią one akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok

NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06; CBOSA). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06; CBOSA).

Badana uchwała jest w istocie uchwałą zmieniającą uchwałę nr XIV/247/12 Rady Gminy Złotów z dnia 27 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie. Dokonywana nowelizacja dotyczy przepisów § 2, § 3 i § 5 przedmiotowego statutu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały zmienianej, regulujących materię związaną z przedmiotem działalności (zadaniami) ośrodka będącego jednostką budżetową gminy. Biorąc pod uwagę cytowane poglądy judykatury stwierdzić należy, że uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem unormowań dotyczących kwestii ustrojowych gminy, czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia określonym adresatom.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Lu 430/06; CBOSA) stwierdził: „Na gruncie rozważanej sprawy należy odnieść się przede wszystkim do treści Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż ustalenie, czy zawiera on uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane do nieograniczonej liczby podmiotów, skutkować będzie koniecznością ogłaszania zmian treści aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym. Zdaniem Sądu w treści statutu nie ma żadnej normy prawnej nakładającej na obywatela gminy jakiegokolwiek obowiązku lub przyznającej 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 (...). Treści zawarte w statucie dotyczą jedynie zadań i obowiązków osób realizujących strategię gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego”. Podobne stanowisko zajęto w wyroku WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 58/09; CBOSA) oraz w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08, CBOSA).

W tym miejscu podkreślić należy, że zmieniany ocenianą uchwałą Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Złotowie uchwalony został w formie załącznika do uchwały nr XIV/247/12 Rady Gminy Złotów z dnia 27 września 2012 r., której rada prawidłowo nie przypisała waloru aktu prawa miejscowego. Wskazuje na to treść zamieszczonego w tej uchwale przepisu § 4, w myśl którego: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” i nie przewidującego obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Podsumowując - oceniana uchwała stanowi akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż podstawy publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 u.o.a.n., albowiem przepisy zawierające podstawę prawną podjęcia uchwały, tj. art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie wprowadzają obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutów jednostek budżetowych.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt 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 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. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«. W cytowanym orzeczeniu WSA w Poznaniu powołał się z kolei na analogiczny pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2677/15; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

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, 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Złotów

Wójt Gminy Złotów