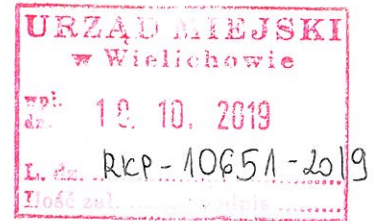




Poznań, 18 października 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.368.2019.6



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr X/68/2019 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 18 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Wielichowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 września 2019 r. Rada Miejska Wielichowa podjęła uchwałę nr/68/2019 w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Wielichowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. h ust. 2 pkt. 2, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z zm.) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019r., poz. 869 z zm.) oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U z 2019 poz. 1508 ze zm.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 września 2019 r.

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

W § 4 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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 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 stanowiących 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.

Wyjaśnić 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 obowiązujące 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 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). 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).

Przedmiotowa uchwała w sprawie Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Wielichowie reguluje materię związaną z przedmiotem działalności ośrodka będącego jednostką budżetową gminy, jego strukturą organizacyjną oraz gospodarką finansową i mieniem. Biorąc zatem 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 potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt III SA/Lu 430/06) 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 dotyka 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) oraz w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08).

Podsumowując - oceniana uchwała nadająca statut Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Wielichowie 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 na podstawie przepisu art. 13 pkt 10 u.o.a.n., albowiem żaden z przepisów stanowiących podstawę prawną podjęcia uchwały, w tym art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutu ośrodka pomocy społecznej będącego jednostką budżetową gminy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), 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 niejako 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 NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2677/15).

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Aneta Niestrawska
Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Wielichowa
Burmistrz Wielichowa.

