Elektronicznie podpisany przez:
Łukasz Mikołajczyk
dnia 17 marca 2020 r.

Poznań, dnia 16 marca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.107.2020.16

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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" oraz „14 dni po opublikowaniu" uchwały nr XXII/410/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej – Domowi Pomocy Społecznej w Poznaniu przy ul. Konarskiego 11/13 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2020 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXII/410/VIII/2020 w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej – Domowi Pomocy Społecznej w Poznaniu przy ul. Konarskiego 11/13.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 506; 1571.) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 869)".

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 lutego 2020 r.

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

Uchwałą nr XXII/410/VIII/2020 Rada Miasta Poznania nadała statut jednostce budżetowej – Domowi Pomocy Społecznej w Poznaniu przy ul. Konarskiego 11/13.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W § 5 uchwały postanowiono, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie 14 dni po opublikowaniu”.

W ocenie organu nadzoru § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w takim dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „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)” - postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18.

W świetle powyższego oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Statut jednostki budżetowej – Domu Pomocy Społecznej w Poznaniu przy ul. Konarskiego 11/13 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 wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej.

Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny.

Tożsame stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, m.in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op 518/06 i wyroku WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16.

Mając powyższe na uwadze, wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały w zakresie zwrotów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" oraz „14 dni po opublikowaniu". Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie uchwały z dniem jej podjęcia.

„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 uchwale, 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 (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; w skrócie: »CBOSA«), 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«" - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18.

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, 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 Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117