



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 maja 2021 r.

Poz. 2355



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.153.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 26 maja 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/369/2021 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania Statutu Domowi Dziecka „Dworek” w Dąbrowicy.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/369/2021 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania Statutu Domowi Dziecka „Dworek” w Dąbrowicy.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/369/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2021 r.

W przedmiotowej uchwale jako podstawę prawną wskazano m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Jak stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 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 (ust. 2)

W § 4 uchwały postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 10 marca 2021 r.*

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z 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).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu (pkt 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Lublinie, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Analizując charakter prawny uchwały podejmowanej w sprawie nadania statutu jednostce organizacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09, stwierdził, że: „za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza, że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa wewnętrznego skierowane do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy”.

NSA podkreślił, że przy tej ocenie należy wziąć pod uwagę charakter usług świadczonych przez daną jednostkę organizacyjną – czy mają one charakter wewnętrzny czy też powszechny. W przypadku, gdy postanowienia statutu jednostki mają charakter generalny i związany z realizacją publicznych praw podmiotowych to statut taki należy uznać za akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym (akt prawa miejscowego). Powyższy pogląd znajduje także odzwierciedlenie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 527/14, w którym Sąd wywiódł, że: „Budżetowa jednostka organizacyjna, a do takich zalicza się Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piekarach Śląskich nie ma co prawda samodzielnego charakteru, a jej byt prawny zależy od organu, który tę jednostkę utworzył. Jednak podjęty na podstawie upoważnienia ustawowego przez właściwy organ akt generalny skierowany do tej jednostki określa zadania wykonywane na rzecz społeczności lokalnej, jak też kompetencje do wydawania indywidualnych aktów w sprawach objętych zakresem działania tej jednostki. Regulacja zawarta w kontrolowanym statucie jest więc zwrócona nie tylko do jednostki organizacyjnej podporządkowanej organowi samorządu terytorialnego lecz również do nieograniczonej liczby podmiotów, do których adresowane są usługi świadczone przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie. Nie ma więc charakteru aktu wyłącznie wewnętrznego.”.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała w sprawie statutu domu dziecka jest aktem prawa miejscowego. Uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, bowiem postanowienia statutu związane są z realizacją zadań powiatu o charakterze publicznym, jakim jest – w myśl art. 93 ust. 2 w zw. z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 821, ze zm.) - sprawowanie instytucjonalnej pieczy zastępczej w formie placówki opiekuńczo-wychowawczej. Adresatem postanowień zawartych w statucie jest również społeczność lokalna, która posiada prawo do korzystania z usług tej jednostki. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/369/2021 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Lublinie