



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3705

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.116.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXX/551/2024 Rady Miejskiej Gminy Skoki z dnia 8 marca 2024 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Skokach do rozpatrywania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Skoki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 marca 2024 r. Rada Miejska Gminy Skoki podjęła uchwałę nr LXX/551/2024 w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Skokach do rozpatrywania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Skoki, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w zw. z art. 90 m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 marca 2024 r.

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

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały powołano art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230, ze zm.), dalej jako: "ustawa", zgodnie z którym: "Rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1". W myśl art. 90m ust. 1 ustawy: "Świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)". Z kolei w świetle art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej jako: "u.s.g." - do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 (tj. organy jednostek organizacyjnych, które gmina utworzyła w celu wykonywania zadań, oraz innych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań).

Zauważyć należy, iż przepis art. 90m ust. 2 ustawy ma charakter szczególny w stosunku do norm zawartych w art. 39 ust. 4 u.s.g. Natomiast przepis art. 90m ust. 2 ustawy zawęża radzie gminy możliwość udzielenia upoważnienia wyłącznie do wskazanego w tym przepisie podmiotu, tj. kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych dyrektora centrum usług społecznych.

Zarówno uchwały podejmowane na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., jak i art. 90m ust. 2 ustawy, a zatem przenoszące na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, stanowią akty prawa miejscowego. Na podstawie takiej uchwały kierownik wskazanej jednostki (w badanej uchwale: Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Skokach) staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania indywidualnych spraw w wyznaczonym zakresie. Będzie on wydawał decyzje administracyjne w imieniu własnym, a nie wójta, jak to ma miejsce w przypadku upoważnienia zastępców wójta lub innych pracowników urzędu gminy na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. Stanowisko takie wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 3 marca 2010 r., II OSK 2058/09 (CBOSA) wyjaśnia: "Uchwała «upoważniająca» ma charakter aktu prawa miejscowego bo jej adresaci są usytuowani poza podmiotem upoważniającym, ich krąg jest nieograniczony a jej postanowienia mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych. W myśl postanowień Konstytucji akt prawa wewnętrznego nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Upoważnienie o którym mowa ma szczególną podstawę prawną, przenosi ustawowe kompetencje decyzyjne na inny podmiot i nie powinno być umieszczane w akcie normatywnym typu wewnętrznego, stanowiącym w oparciu o inną podstawę prawną i mającym innych adresatów".

W § 3 uchwały Rada Miejska Gminy Skoki postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2024 r."

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, o czym przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r Nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP". Konstytucja RP wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego - w myśl art. 42 u.s.g. - określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.". Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n 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. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.). Ponadto, zgodnie z art. 4 u.o.a.n., akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały, liczony od dnia opublikowania. Z treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Odstępstwa od tej zasady przewidują przepisy art. 4 ust. 2 i art. 5 u.o.a.n.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Miejska Gminy Skoki przewidziała wejście w życie badanej uchwały "z dniem 1 lipca 2024 r.", tj. z pominięciem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Natomiast stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie (por. wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, LEX nr 23942). Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości (por. wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (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 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 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 Gminy Skoki

Burmistrz Miasta i Gminy Skoki