



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 17 stycznia 2022 r.

P-1.4131.18.2022.AB

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, poz. 1834)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/977/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany statutu *Domu Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej przy ul. Romera 21-29 w Szczecinie.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 grudnia 2021 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XXXV/977/21 w sprawie zmiany statutu *Domu Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej przy ul. Romera 21-29 w Szczecinie.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 17 grudnia 2021 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Na mocy tego aktu jednostce budżetowej Gminy Miasto Szczecin, jaką jest Dom Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej, nadano nowy statut w brzmieniu określonym w Załączniku do ww. uchwały. Zgodnie z treścią §4 uchwały – wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

W podstawie prawnej ww. aktu Rada Miasta Szczecin powołała m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, które stanowią odpowiednio, że jednostkę budżetową tworzy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a także nadaje jej statut. Nie budzi wobec tego wątpliwości kompetencja Rady Miasta Szczecin do podjęcia uchwały w przedmiocie nadania statutu jednostce organizacyjnej pomocy społecznej Gminy Miasto Szczecin, jaką jest Dom Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej przy ul. Romera 21-29 w Szczecinie. W ocenie organu nadzoru jednak uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, tym samym wejście jej w życie jest uzależnione od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Należy się bowiem zgodzić ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przedstawionym w wyroku z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 460/20, w którym Sąd orzekł, że: *zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmiki województwa, organy powiatu oraz organy gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie, podobnie należy traktować powiatowe jednostki organizacyjne, których zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, które mają charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności powiatu. Powyższa okoliczność powoduje, że uchwała rady powiatu, regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma charakter normatywny, jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie są bowiem, wbrew stanowisku Wojewody, nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna (...). Stwierdzić też należy, że zaskarżona uchwała określa sposób wykonywania zadań przez tę jednostkę na rzecz społeczności lokalnej, jak też kompetencje do wydawania indywidualnych aktów. Niewątpliwie kontrolowana uchwała zawiera więc normy o charakterze generalnym, zewnętrznym, mającym wpływ nie tylko na sytuację prawną Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie, lecz również nieograniczonej liczby podmiotów, do których adresowane są usługi świadczone przez to Centrum. Nie ma zatem, wbrew twierdzeniom Wojewody Łódzkiego, wyłącznie charakteru wewnętrznego, ponieważ przepisy wydawane w tej sferze tworzą obowiązki prawne i przyznają uprawnienia nie tylko w stosunku do podmiotów, które organizacyjnie lub służbowo są podporządkowane organowi wydającemu dany akt. Pogląd, że uchwała organu powiatu w przedmiocie nadania statutu powiatowemu centrum pomocy rodzinie ma charakter aktu prawa miejscowego wyraził WSA w Opolu w wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Op 215/20 (Lex nr 3057742).*

Powyższe argumenty w pełni zasługują na aprobatę, jak też niewątpliwie odnosić je należy również do jednostki budżetowej jaką jest Dom Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej, który – jak wynika z uchwalonego przez Radę Miasta Szczecin statutu - w szczególności zapewnia całodobową opiekę osobom, które z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności nie mogą samodzielnie funkcjonować w życiu codziennym (...), świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne, umożliwia i organizuje Mieszkańcom Domu pomoc w skorzystaniu ze świadczeń zdrowotnych itd. (§7 statutu).

Nie sposób przy tym także pominąć treści art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.* Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w orzeczeniu z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 94/18, *Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g., organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (pkt 1), organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2), zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3)*

oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Ustawodawca wskazał zatem wprost uchwały rady gminy normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, które mają rangę prawa miejscowego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa szczególna wyłącza możliwość stosowania tej regulacji w odniesieniu do jakiegokolwiek instytucji gminnej. Instytucja gminna to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Powyższa okoliczność powoduje (...), że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści (a także zmiana statutu), ma charakter normatywny jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki pomocy społecznej są nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna. Zatem, akt ten ma charakter prawa miejscowego i nie jest tylko aktem wewnętrznym<sup>2</sup>.

W kontekście powyższego, wskazanie w §4 uchwały Nr XXXV/977/21, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>, który stanowi, 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.

Z brzmienia cyt. unormowania wynika zatem niezbicie, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu. Organ nadzoru zgadza się w tym względzie ze stanowiskiem m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19, w którym Sąd zauważa, że *Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 118; z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).*

---

<sup>2</sup> Podobnie: wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 984/10.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

*Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie - co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.*

*W związku z powyższym, z uwagi na wadliwą treść §4 uchwały Nr XXXV/977/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej Dom Kombatanta i Pioniera Ziemi Szczecińskiej przy ul. Romera 21-29 w Szczecinie, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.*

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski  
Zbigniew Bogucki

otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. a.a.