



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 23 czerwca 2022 r.

P-1.4131.216.2022.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/1096/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 maja 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie zmian w organizacji środowiskowych domów samopomocy w Szczecinie.*

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XL/1096/22 *zmieniającą uchwałę w sprawie zmian w organizacji środowiskowych domów samopomocy w Szczecinie.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 maja 2022 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 Środowiskowy Dom Samopomocy w Szczecinie, nadano nowy statut w brzmieniu określonym w Załączniku do ww. uchwały. Zgodnie natomiast z treścią §3 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 publicznych¹, 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 Środowiskowy Dom Samopomocy 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.

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

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

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).*

W analogiczny sposób wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1818/21, wskazując, że statut jednostki organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu pomocy społecznej, a więc świadczącej usługi na rzecz społeczności lokalnej, zawiera przepisy o charakterze normatywnym, a więc stanowi akt prawa miejscowego.

Powyższe argumenty w pełni zasługują na aprobatę, jak też niewątpliwie odnosić je należy również do jednostki budżetowej jaką jest Środowiskowy Dom Samopomocy w Szczecinie. W myśl art. 51a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej² środowiskowy dom samopomocy jest ośrodkiem wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, natomiast – jak wynika z uchwalonego przez Radę Miasta Szczecin statutu – wskazana placówka w szczególności zapewnia wsparcie osobom przewlekłe psychicznie chorym oraz wskazującym inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych, a także osobom niepełnosprawnym intelektualnie z zaburzoną lub ograniczoną zdolnością do funkcjonowania w środowisku rodzinnym i społecznym w zakresie przezwyciężania tych ograniczeń, poprawy

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.).

ich społecznego funkcjonowania, jakości ich życia, zwiększenia zaradności życiowej i integracji społecznej tych osób (§5 Statutu).

Przy ocenie legalności §3 uchwały Nr XL/1096/22 nie sposób również 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 urzędzeń 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 wewnętrznym³.*

W kontekście powyższego, wskazanie w §3 uchwały Nr XL/1096/22, 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 prawnych⁴, 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 podziela pogląd prezentowany m.in. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrażony 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*

³ 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.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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>). 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 §3 uchwały Nr XL/1096/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 maja 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie zmian w organizacji środowiskowych domów samopomocy 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.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

otrzymują:

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