



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.987.2021

Łódź, 31 grudnia 2021 r.

**Rada Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 oraz 1834)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XLV/563/21 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych instytucjonalnej pieczy zastępczej zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Piotrków Trybunalski.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, działając jako miasto na prawach powiatu, zorganizowała wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jednostek organizacyjnych instytucjonalnej pieczy zastępczej zaliczanych do sektora finansów publicznych, nadając jednocześnie uchwale charakter aktu prawa miejscowego, na co wskazuje treść § 4 uchwały, który stanowi, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia uchwały nie wskazują, aby posiadała cechy aktu prawa miejscowego, a tym samym aby podlegała promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Takie stanowisko organu nadzoru spowodowało wszczęcie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawiadomienia w dniu 27 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.987.2021.

W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z 28 grudnia 2021 r. znak: DRM.0711.55.2021 Wiceprzewodnicząca Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poinformowała, że po analizie przedmiotowego zawiadomienia uznaje za zasadną przedstawioną przez organ nadzoru argumentację, co do zgodności z prawem § 4 uchwały i na najbliższej Sesji Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego dokonana zostałyby zmiana powyższego zapisu uchwały. Ponadto organ nadzoru ustalił, że Sesja Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego odbędzie się po 31 grudnia 2021 r. Z uwagi na powyższe ustalenia i mimo treści wymienionego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 6a pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym powiatu zaliczanym do sektora finansów publicznych. W art. 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w uchwale. W myśl tego przepisu, rada powiatu w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 6a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące: 2) jednostki obsługiwane: 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. W związku z przepisami wskazanymi w podstawie prawnej uchwały oraz deklarowaną przez Radę wolą publikacji uchwały w publikatorze, zdaniem organu nadzoru intencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, którą w niniejszej sprawie jest ustawa o samorządzie powiatowym. Ustawodawca precyzując w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym pojęcie aktu prawa miejscowego określił, że obowiązują one na obszarze danego powiatu i stanowią one przez właściwą radę powiatu na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, zawartych w ustawach. Upoważnienie musi wynikać z ustaw szczególnych bądź ustawy o samorządzie powiatowym, przy czym akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o samorządzie

powiatowym, stosownie do art. 40 ust. 2 tejże ustawy, stanowiące są w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie; 2) porządkowych, o których mowa w art. 41; 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu; 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Należy również wskazać, że cechami, które wyróżniają uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady powiatu, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W doktrynie i judykaturze utrwalił się pogląd, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób. W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Są one nazywane "aktami kierownictwa wewnętrznego" na płaszczyźnie rada gminy - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19).

Analizując powołane wyżej przepisy organ nadzoru stwierdził, że nie stanowią one podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwały, która byłaby aktem prawa miejscowego, a tym samym podlegałaby publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Zatem zdaniem organ nadzoru Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego błędnie nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego, postanawiając w § 4, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Reasumując, powyższa uchwała nie ma charakteru generalnego i nie zawiera norm, które wskazują adresatom pewien sposób zachowania polegający np. na określeniu zakazów czy nakazów, co oznacza, że nie można tej uchwały traktować jako aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie na tle uchwał regulujących organizację wspólnej obsługi przez urząd gminy również wyrażany jest pogląd, iż tego rodzaju uchwały nie są aktami prawa miejscowego

(wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wprawdzie przywołane orzeczenia dotyczą uchwał podejmowanych przez jednostki samorządu gminnego, jednakże mogą mieć zastosowanie w niemniejszej sprawie.

Oceniana uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym, i który - co do zasady - wchodzi w życie z dniem podjęcia. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zaliczając zatem zaskarżoną uchwałę do aktów prawa miejscowego, naruszyła w sposób istotny art. 6a pkt 1, art. 6b ust. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, a w konsekwencji art. 4 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego