



Poznań, 22 grudnia 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.483.2023.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 4 w zakresie zwrotu: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr LXXII/719/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego pobytu pod nazwą Dzienny Dom „Senior+” w Kole - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 listopada 2023 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXXII/719/2023 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia dziennego pobytu pod nazwą Dzienny Dom „Senior+” w Kole, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) oraz art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 1, 2 i 4, ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 listopada 2023 r.

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

W § 4 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n.: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie zalicza się do żadnej z kategorii aktów, o których mowa w art. 13 u.o.a.n. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Jak stanowi art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Co istotne, upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego” (por. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19; CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, według którego: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” (postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18; CBOSA). Również Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie prezentował pogląd, że akty prawa miejscowego - w przeciwieństwie do aktów o charakterze wewnętrznym - mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o mocy powszechnie obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu stanowiącego dany akt, wydawanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo przewidziany sposób (por. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., I OSK 430/19, wraz z przywołanym tam orzecznictwem; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim nie ustanawia ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała ta składa się z dwóch przepisów merytorycznych o następującej treści: „Tworzy się ośrodek wsparcia dziennego pobytu pod nazwą Dzienny Dom "Senior+" w Kole z siedzibą w Kole przy ul. Powstańców Wlkp. 8” (§ 1), „Ośrodek wsparcia o którym mowa w § 1 działa w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kole” (§ 2). Nadto, wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Koła (§ 3).

Zauważyć także należy, że żaden z przepisów wskazanych w podstawie prawnej uchwały nie jest upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Przepis ten nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy do wydania aktu prawa miejscowego (ani też jakiegokolwiek innej działalności uchwałodawczej rady gminy) – ta wymaga bowiem istnienia upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej. Rada przywołała co prawda przepisy „art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 1, 2 i 4, ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

1938)”, zwanej dalej „u.p.s”, jednakże analiza ich treści wskazuje, że żaden z nich nie zawiera upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. W art. 17 ust. 2 pkt 3 u.p.s. ustawodawca określił, że zadaniem własnym gminy jest prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Z kolei przywołane przez radę regulacje art. 51 u.p.s. stanowią, że: „Osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia” (ust. 1), „Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu” (ust. 2), „Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy” (ust. 4). Przepisy te nie mogą zatem stanowić podstawy wydawania aktu normatywnego. Żaden z nich nie przewiduje kompetencji rady gminy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały, a tym bardziej uchwały, która zawierałaby normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wymagającej - jak wyżej wyjaśniono - wyraźnego upoważnienia ustawodawcy.

Skoro badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej urzędowego ogłoszenia w oparciu o przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Publikacji ocenianej uchwały nie przewiduje także żaden przepis szczególny, zatem również art. 13 pkt 10 u.o.a.n. nie może znaleźć tu zastosowania. Uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z art. 13, a w konsekwencji - także z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA: „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 uchwałę, 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 drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny [...], który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § [...], stanowiącym, że: «Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego»”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Mając powyższe na uwadze, koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Wylimitowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

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
/-/ Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Koła
Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117