



Poznań, 9 sierpnia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.335.2018.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIX/553/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 9 lipca 2018 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr LII/503/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadanie jej Statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 9 lipca 2018 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr LIX/553/2018 w sprawie uchylenia Uchwały Nr LII/503/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadanie jej Statutu, zwaną dalej: „uchwałą”. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 12 lipca 2018 r.

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

W § 1 uchwały Rada Miejska w Kole postanowiła o uchyleniu Uchwały Nr LII/503/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadanie jej Statutu. W § 2 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 uchwały, w zakresie w jakim ustala termin wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego jako warunku jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Również w tym przepisie ustawa zasadnicza zastrzega, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), zwana dalej: „ustawą”, co znajduje potwierdzenie w zapisie art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 ustawy.

Z kolei w art. 4 ustawy uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Postanowienia art. 4 ust. 3 ustawy regulują termin wejścia w życie przepisów porządkowych - wchodzi one w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Zgodnie z art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Nie budzi wątpliwości, że uchwała rady gminy w sprawie utworzenia gminnej rady seniorów oraz nadająca jej statut podejmowana na podstawie art. 5c ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stanowi akt prawa miejscowego. Taki sam charakter należy przypisać uchwale uchylającej taką uchwałę, czemu Rada Miejska w Kole dała wyraz w przepisie § 2 uchwały, postanawiając o ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Jak wynika z powołanych powyżej przepisów ustawy, uchwała będąca aktem prawa miejscowego winna wejść w życie w określonych terminach. Zasadą wynikającą z art. 4 ust. 1 ustawy jest zachowanie co najmniej 14-dniowego okresu tzw. *vacatio legis*, którego początek wyznacza dzień ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Z treści § 2 uchwały wynika, że Rada Miejska w Kole postanowiła odejść od powyższej zasady i skorzystać z uprawnienia do określenia krótszego terminu wejścia w życie uchwały, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy. Zwrócić jednak należy uwagę, że dopuszczalność skrócenia 14-dniowego terminu *vacatio legis*, w tym ustalenia dnia wejścia w życie aktu normatywnego na dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, została obwarowana przez ustawodawcę pewnymi warunkami. Może to nastąpić jedynie w przypadkach uzasadnionych, albo przypadkach, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Wojewoda Wielkopolski, wszczynając postępowanie nadzorcze w niniejszej sprawie, pismem z 23 lipca 2018 r. wezwał Radę Miejską w Kole do przedłożenia uzasadnienia przyjętego postanowienia o wejściu w życie badanej uchwały z dniem ogłoszenia. W piśmie z 27 lipca 2018 r. wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Kole, pan Mariusz Hanefeld, wyjaśnił, że ustalony w ten sposób dzień wejścia w życie uchwały został przyjęty z uwagi na fakt, że w dniu 9 lipca 2018 r. ogłoszono wyniki wyborów do Miejskiej Rady Seniorów przeprowadzone na podstawie § 6 uchylanej uchwały. Z dalszego uzasadnienia wynika,

że „w związku z decyzją Rady Miejskiej w Kole o uchyleniu uchwały powołującej Miejską Radę Seniorów, który to akt stanowił podstawę do przeprowadzenia wyborów i działania wyłonionej w ich wyniku Rady Seniorów, Rada Miejska w Kole zdecydowała o skróceniu okresu vacatio legis kontrolowanej uchwały celem zapobieżenia skutkom ewentualnych działań i decyzji, które mogłyby zostać podjęte przez wyłonioną już Radę Seniorów. Przyjęcie bowiem terminu wejścia w życie wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy (...) mogłoby w ocenie Rady doprowadzić do podejmowania przez Radę Seniorów zadań na podstawie już uchylonej uchwały. W okresie tym bowiem Rada uprawniona byłaby jeszcze do podejmowania prawnie skutecznych czynności w ramach przyznanych jej kompetencji”.

W ocenie organu nadzoru – w świetle powyższych wyjaśnień - w niniejszej sprawie nie zachodzą żadne nadzwyczajne, wyjątkowe, szczególne okoliczności uzasadniające zastosowanie art. 4 ust. 2 ustawy i odstąpienie przez Radę Miejską w Kole od konstytucyjnych reguł stanowienia prawa poprzez skrócenie vacatio legis.

Zwrócić należy uwagę, że utworzenie gminnej rady seniorów jest jednym ze sposobów realizacji nałożonego na gminę obowiązku sprzyjania solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenia warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, co wynika z zapisów art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Powołanie takiej rady jest fakultatywne, na co wskazuje użyty w ust. 2 powołanego przepisu zwrot: „rada gminy (...) może utworzyć gminną radę seniorów”. Również ustawodawca przesądził o zakresie kompetencji gminnej rady seniorów: zgodnie z ust. 3 art. 5c ww. ustawy rada ta ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

I na taki właśnie charakter Miejskiej Rady Seniorów w Kole wskazują zapisy statutu tejże rady, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr LII/503/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu. W § 4 ust. 1 tego statutu Rada Miejska w Kole wprost przesądza, że Miejska Rada Seniorów „jest organem o charakterze konsultacyjnym, doradczym, inicjatywnym dla Rady Miejskiej w sprawach ważnych dla osób starszych”. Potwierdzeniem tego są wymienione w § 4 ust. 2 statutu główne cele działania Miejskiej Rady Seniorów, realizowane poprzez zadania określone w § 5 statutu. W katalogu tych zadań znalazły się takie działania, jak: współpraca z władzami miasta przy rozstrzyganiu istotnych spraw i oczekiwań seniorów, przedstawianie dla władz samorządowych propozycji zadań, które mają służyć mieszkańcom, a przede wszystkim seniorom, bieżące monitorowanie potrzeb osób starszych, konsultowanie z władzami samorządowymi i Wydziałami Urzędu Miejskiego, jednostkami podległymi Gminie, potrzeb i działań na rzecz osób starszych w perspektywie krótko i długofalowej, korzystanie z prawa do bieżącej informacji o działaniach podejmowanych przez władze lokalne w tym informacje o terminach i porządkach sesji, komisji i innych spotkaniach, uczestniczenie w spotkaniach koleżeńskich Rady Miejskiej i w innych posiedzeniach, które mają wpływ na sytuację osób starszych, zgłaszanie uwag i wydawanie opinii, formułowanie wniosków do projektów uchwał Rady Miejskiej, programów, strategii, zarządzeń oraz dokumentów planistycznych o istotnym znaczeniu dla osób starszych.

W ocenie organu nadzoru realizacja tak zakreślonych kompetencji Miejskiej Rady Seniorów w Kole nie rodziłaby skutków grożących interesowi państwa, czy chociażby Gminie Miejskiej Koło, a wręcz przeciwnie. Decyzja Rady Miejskiej w Kole o uchyleniu uchwały w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu nie wymagała zatem działań chroniących owe interesy, w szczególności nie uzasadniała postanowienia o natychmiastowym wejściu w życie uchwały uchylającej. Raz jeszcze

podkreślić należy konsultacyjny, doradczy i inicjatywny charakter Miejskiej Rady Seniorów w Kole. Rada ta powołana została w celu m.in. służenia środowiskom senioralnym, jednak jej ewentualne działania nie mogłyby wyrzeć bezpośrednich skutków w tej sferze życia społecznego, albowiem wszelkie decyzje w tym zakresie należałyby i tak do właściwych organów gminy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 2 uchwały, który w sposób nieuzasadniony skraca ustawowy okres *vacatio legis* uchwały, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wadliwy zapis § 2 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, bowiem nie może ona wejść w życie w sposób wymagany przez ustawę.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak w sentencji.

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.

w z. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
Marlena Małąg

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła