

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.18.2020.ACze**

Z dnia 3 lutego 2020 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/102/2020 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia „Klub Senior + w Zwierzynie” i włączenia go w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zwierzynie, w części określonej w §5.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 stycznia 2020r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia „Klub Senior + w Zwierzynie” i włączenia go w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zwierzynie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815), art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51, art. 111 oraz art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 1507, z 2018r. poz. 2245 oraz z 2019r. poz. 1622, 1690, 1818 i 2473), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 1461) .

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2020 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późn. zm ).

W ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Kolsko w § 5 przedmiotowej uchwały jest niezgodne z prawem. Postanowienie "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego , z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020r." oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do aktów prawa miejscowego. Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to katalog zamknięty,

który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia „Klub Senior + w Zwierzynie” i włączenia go w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zwierzynie, nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 ). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje iż Rada Gminy zastosowała tzw. wsteczną moc obowiązującą, podejmując uchwałę w dniu 7 stycznia 2020r. i rozstrzygając o mocy obowiązującej tego aktu od dnia 1 stycznia 2020 r. Tymczasem, wobec obowiązywania generalnej zasady o nie działaniu prawa wstecz (*lex retro non agit*), wywiedzionej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zastosowanie wstecznej mocy obowiązującej (określonej w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) jest wyjątkiem, wymagającym szczególnego uzasadnienia (*vide*: G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Lex 2016). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r. sąd orzekł co następuje: *skoro art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa*" (sygn. akt I SA/Ke 109/12, źródło: Lex nr 1143501). W powyższej uchwale brak jest uzasadnienia wprowadzenia tzw. wstecznej mocy obowiązującej.

Ponadto, Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że 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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że przywołane w podstawie prawnej przepisy nie upoważniają rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 5.

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Lubuskiego**

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli