



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 6778

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.184.2024.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr 13/24 Rady Gminy Władysławów z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Środowiskowego Domu Samopomocy z siedzibą w Małoszynie i nadania Statutu oraz § 1 pkt 1-6 załącznika do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 czerwca 2024 r. Rada Gminy Władysławów podjęła uchwałę nr 13/24 w sprawie utworzenia Środowiskowego Domu Samopomocy z siedzibą w Małoszynie i nadania Statutu, zwaną dalej "uchwałą". Statut Środowiskowego Domu Samopomocy w Małoszynie stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 5, art. 51a ust. 1, art. 51c ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 i § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie Środowiskowych Domów Samopomocy (Dz. U. z 2020 r. poz. 249)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 czerwca 2024 r.

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

Jak stanowi § 1 uchwały: "Z dniem 01.12.2024 r. tworzy się ośrodek wsparcia dziennego typu A,B,C i D dla osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi pod nazwą Środowiskowy Dom Samopomocy z siedzibą w Małoszynie". Zgodnie z treścią § 2 uchwały nadano także statut Środowiskowemu Domowi Samopomocy z siedzibą w Małoszynie.

W § 4 uchwały Rada Gminy Władysławów postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Zdaniem organu nadzoru § 4 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” narusza w stopniu istotnym art. 4 ust. 1 w związku z 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), zwaną dalej "u.o.a.n.". W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Nie sposób bowiem zaliczyć jej do aktów wymienionych w powyższym przepisie,

w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, wymagany w art. 13 pkt 10 u.o.a.n., który obligowałby organ stanowiący do jej ogłoszenia w takim dzienniku. Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. W uzasadnieniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18 stwierdzono, że: „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 odnoszą 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)”. Pogląd ten był niejednokrotnie wyrażany w orzecznictwie (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, z dnia 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1060 oraz z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 309/14).

W trakcie toczącego się postępowania nadzorczego Przewodnicząca Rady Gminy Władysławów pismem z dnia 9 lipca 2024 r. zwróciła się do Wojewody Wielkopolskiego o uznanie, że badana uchwała nie została wydana z istotnym naruszeniem prawa i dowodziła, że uchwała w sprawie utworzenia Środowiskowego Domu Samopomocy w Małoszynie i nadania mu statutu stanowi akt prawa miejscowego.

Jednakże w ocenie Wojewody Wielkopolskiego uchwała w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia, jakim jest Środowiskowy Dom Samopomocy w Małoszynie i nadania mu statutu nie jest aktem prawa miejscowego, dlatego też nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Nadto brak jest również przepisu szczególnego, który nakazywałby publikację takiego aktu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18). W przedmiotowej sprawie brak jest przepisu upoważniającego radę do stanowienia aktu prawa miejscowego w przedmiocie utworzenia środowiskowego domu samopomocy i nadania mu statutu. Zatem, z uwagi, że badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego - brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia. Publikacji ocenianej uchwały nie przewiduje także żaden przepis szczególny. W konsekwencji, uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi istotne naruszenie przywołanych powyżej norm prawnych.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, "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 § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 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.

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 1 Statutu uregulowano, iż: "Środowiskowy Dom Samopomocy z siedzibą w Małoszynie, zwany dalej „Domem”, działa na podstawie przepisów prawa: 1) ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; 2) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; 3) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; 4) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 5) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy".

Zdaniem organu nadzoru, umieszczenie takiego zamkniętego wykazu aktów prawnych w statucie środowiskowego domu samopomocy (§ 1 pkt 1-6) stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, "Sporządzenie takiej zamkniętej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje (...). Takim przykładem jest pominięcie Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym o ile stanowiłoby nieistotne naruszenie prawa zamieszczenie katalogu przykładowych („w szczególności”) aktów prawnych, na podstawie których działa dana instytucja, to już sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Kwestionowane uregulowanie zawęża bowiem stosowanie aktów prawnych do działalności Domu tylko do wskazanego powyżej katalogu, mimo że rada gminy nie może w drodze uchwały derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących".

Wobec powyższego należy także stwierdzić, iż § 1 pkt 1-6 załącznika do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Karolina Fabiś-Szulc

I Wicewojewoda Wielkopolski

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Władysławów

Wójt Gminy Władysławów