



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 września 2025 r.

Poz. 2128

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.34.2025 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 25 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024.609 j. t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały nr XI/82/25 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 27 lutego 2025r. w sprawie połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie oraz Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Skwierzynie, w części § 3, w zakresie słów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2025r. Rada Miejska w Skwierzynie podjęła uchwałę w sprawie połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie oraz Dziennego Domu „Senior – Wigor” w Skwierzynie. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lutego 2025r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. 2019.1461 j. t.).

Rada Miejska w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025r.”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. Badana uchwała nie spełnia kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Pomimo braku ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, powszechnie przyjmuje się, iż 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 przez wskazanie cech, a nie przez 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). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011r., II OSK 674/11). Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z § 1 ust. 1 – 3 kwestionowanej uchwały: „1. Z dniem 1 kwietnia 2025r. dokonuje się połączenia jednostek budżetowych – Dziennego Domu Senior – Wigor w Skwierzynie i Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie. 2. Połączenie, o którym mowa w ust. 1 polega na włączeniu Dziennego Domu „Senior – Wigor” w Skwierzynie do Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie. 3. W wyniku połączenia Dzienny Dom „Senior – Wigor” w Skwierzynie ulega likwidacji jako odrębna jednostka budżetowa”.

Przedmiotowa uchwała odnosi się zatem do połączenia ośrodka wsparcia z ośrodkiem pomocy społecznej (§ 1 ust. 1), w wyniku którego ośrodek wsparcia ulegnie likwidacji jako odrębna jednostka budżetowa (§ 1 ust. 3) i zostanie włączony w struktury ośrodka pomocy społecznej (§ 1 ust. 2). Tym samym, badana uchwała 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. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Uchwała nie ma charakteru abstrakcyjnego, ponieważ konsumuje się przez jednokrotne, chociaż rozciągnięte w czasie zastosowanie. Nie zawiera norm abstrakcyjnych w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się przez ich stosowanie. Nie zawiera też norm powszechnie obowiązujących, ponieważ nakaz w niej zawarty skierowany jest do Burmistrza Skwierzyny, jako wykonawcy uchwały. Uchwała o połączenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie oraz Dziennego Domu „Senior – Wigor” w Skwierzynie nie stanowi zatem aktu prawa miejscowego. Skoro uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a przepis szczególny nie przewiduje obowiązku jej publikacji, to nie wymaga ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: „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 uchwale, 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”.

W świetle powyższego należało stwierdzić nieważność § 3 przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i”.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt