



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 22 listopada 2017 r.

Poz. 7565

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.593.2017.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 listopada 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **orzekam**

nieważność Uchwały Nr LV/1002/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 17 października 2017 r. w sprawie maksymalnego wynagrodzenia dziennego opiekuna, zasad jego ustalania oraz wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna, a także maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miasta Poznania Nr LV/1002/VII/2017 została podjęta na podstawie art. 43, art. 44 i art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 24 października 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 17 października 2017 r. Rada Miasta Poznania określiła maksymalne wynagrodzenie dziennego opiekuna, zasady jego ustalania oraz wysokość opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna, a także maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie.

W § 7 uchwały, Rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, zwanej dalej: „ustawą”) w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Badana uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego. Zapisy w niej zawarte są adresowane do ogólnie wskazanego podmiotu i nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Jak stwierdził Aleksander Jakubowski w Komentarzu do art. 43 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stan prawny: 15 grudnia 2013 r., LEX: „Uchwała ta posiada bowiem postanowienia generalne i abstrakcyjne, tworzące normy wiążące na danym obszarze nie tylko aparat administracyjny podporządkowany radzie gminy, ale także jednostki spoza niego, ingerując w ich prawa i obowiązki”.

Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Również przepis art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem warunkiem wejścia w życie aktów prawa

miejscowego, do których bezspornie należy oceniana uchwała, jest ich publikacja o charakterze promulgacyjnym, w sposób określony w art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego 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.

Organ nadzoru w tym miejscu chciałby podkreślić, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, staje się aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Stanowisko takie prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który m. in. w wyroku z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt ISA 2160/01 stwierdził: „Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego”.

Dodać warto, że stanowisko to jest nadal akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1172/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyspozycja § 7 uchwały Nr LV/1002/VII/2017 nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Oceniana uchwała nie ma bowiem charakteru konkretno-indywidualnego, ale zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zatem zawiera regulacje o charakterze normatywnym. Wskazanie w § 7 uchwały daty wejścia w życie z pominięciem ustanowienia obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi o istotnej wadliwości zapisu zawartego w tym paragrafie, a w konsekwencji powoduje, że bez takiego ogłoszenia - jako akt prawa miejscowego - uchwała nie może wejść w życie. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Wskazane ustalenia nie budzą wątpliwości również w orzecznictwie sądów administracyjnych, które jednoznacznie wskazują, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania i jest warunkiem jego wejścia w życie. Jak bowiem orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 669/16: „uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, która co do jej wejścia w życie zawiera unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu działalności publicznej”. Tożsame stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Zbigniew Hoffmann