



Poznań, 26 października 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.204.2022.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXI/1305/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 20 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 września 2022 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXI/1305/VIII/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu.

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 42² ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 września 2022 r.

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

W dniu 20 września 2022 r. uchwałą nr LXXI/1305/VIII/2022 Rada Miasta Poznania dokonała zmiany uchwały nr LXXI/1118/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu.

Dla oceny zgodności z prawem uchwały nr LXXI/1305/VIII/2022 niewątpliwie istotne znaczenie ma fakt, że organ nadzoru pismem z dnia 14 października 2022 r., nr NP-III.0552.7.2022.1 złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr LXXI/1118/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu, w której wniósł o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na zaliczenie przez radę tejże uchwały do aktów o charakterze kierownictwa wewnętrznego. Tymczasem – co w uzasadnieniu przedmiotowej skargi podkreślił organ nadzoru – uchwała

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu stanowi akt prawa miejscowego. Organ nadzoru wskazał, że zaskarżona uchwała nakłada w istocie na każdą osobę fizyczną (co do zasady), znajdującą się w prawem przewidzianej sytuacji, obowiązek uiszczenia opłaty w określonej wysokości, a zatem posiada cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Jak bowiem stanowi przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (w stanie prawnym obowiązującym w dniu podjęcia uchwały nr LXXI/1118/VI/2014): „Osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu”. Adresatem tej uchwały są więc wszystkie osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających jej życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób i których zachowanie stanowi przyczynę umieszczenia w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu, a uchwała ta za umieszczenie osoby w tym Ośrodku nakazuje uiścić wskazaną w akcie kwotę. Skoro więc adresaci uchwały określani zostali generalnie, uchwała nakłada na nich obowiązek oznaczonego zachowania się i dotyczy sytuacji powtarzalnych, to teź uchwała nie można odmówić charakteru normatywnego, generalnego i abstrakcyjnego, które to cechy odnoszą się do aktu prawa miejscowego.

W związku z tym, skoro uchwała nr LXXI/1118/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu stanowi akt prawa miejscowego, warunkiem koniecznym wejścia jej w życie jest konieczność ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z kolei brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały w tym dzienniku stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej: „u.ogł.pr.”. Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. W świetle art. 2 ust. 1 u.ogł.pr. 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 u.ogł.pr. Z kolei w art. 4 u.ogł.pr. 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).

Uchwała nr LXXI/1118/VI/2014, której nadano przymiot aktu o charakterze wewnętrznym, nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co konsekwencji prowadzi do wniosku, że nie weszła ona do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji (por. wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA).

Rada Miasta Poznania mocą uchwały nr LXXI/1305/VIII/2022 z dnia 20 września 2022 r. postanowiła dokonać zmiany własnej uchwały nr LXXI/1118/VI/2014 z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt w Ośrodku dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu, stanowiącej akt prawa miejscowego, która z uwagi na błędną kwalifikację, a w konsekwencji zaniechanie obowiązku jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie weszła do obrotu prawnego (nie nabyła mocy aktu powszechnie obowiązującego).

W przepisach § 129 ust. 1 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP” - stosowanych do aktów prawa miejscowego - ustalono: „Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane”.

Uchwała nr LXXI/1305/VIII/2022 jest uchwałą zmieniającą uchwałę nr LXXI/1118/VI/2014, należy zatem mieć na uwadze, że „Przepisy zmieniające należą do metaprzepisów. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych” - G. Wierczyński [w:] Komentarz do § 82 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, wyd. II, Warszawa 2016 r., LEX. Autor ten zwraca także uwagę na zasadę, zgodnie z którą „zmienia się tekst obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających” – G. Wierczyński [w:] Komentarz do § 90 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, wyd. II, Warszawa 2016 r., LEX.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że brak jest podstaw prawnych dla rady do dokonywania zmiany uchwały, która z powodu braku ogłoszenia we właściwym dzienniku nie uzyskała obowiązującej mocy. Dokonanie takiej zmiany uznać należy więc za działanie nie tylko bezprzedmiotowe, ale również za naruszające istotnie podstawowe zasady systemu prawnego wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Nie można bowiem uznać za zgodne z prawem, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ale już zmiana tego aktu w tym dzienniku była publikowana.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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.

Wojewoda Wielkopolski
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania