



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2013 r.

Poz. 4105

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.300.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 maja 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BRM.0007.024.2013 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 25 kwietnia 2013r. w sprawie nadania statutu Świetlicy Środowiskowej w Radlinie, w całości - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2013r. Rada Miejska w Radlinie podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu Świetlicy Środowiskowej w Radlinie.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała narusza w sposób istotny wskazane wyżej przepisy ustawy i Konstytucji. Przedmiotowa uchwała nie zawiera bowiem żadnych regulacji normujących kwestię uzyskania przez nią mocy obowiązującej (brak w niej jakichkolwiek przepisów, które by przewidywały termin wejścia w życie uchwały).

Tymczasem – zdaniem organu nadzoru - uchwała w przedmiocie nadania statutu świetlicy środowiskowej - z racji przynależności do instytucji gminnych – jest aktem prawa miejscowego. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1 stanowi bowiem, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei według ust. 2 tego przepisu, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, **2) organizacji urzędów i instytucji gminnych**, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Świetlicę Środowiskową uznać należy niewątpliwie za instytucję gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy gminnej, a jej statut stanowi akt prawa miejscowego. Instytucja gminna, to szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009r. sygn. akt II OSK 1526/08). W wyroku z dnia 11 stycznia 2011r. sygn. akt II SA/Ol 984/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, iż uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma charakter normatywny jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki (...) są nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna.

Z kolei, zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 ww. ustawy określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Zatem z uwagi na zaliczenie statutu instytucji gminnej do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ponadto w świetle art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Wymieniony przepis wyraża zasadę, w myśl której „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż skoro przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejść w życie w terminie przewidzianym dla tego rodzaju aktów. Jednakże w postanowieniach jej nie zamieszczono regulacji nakazującej opublikowania jej w prawem przewidzianym publikatorze, jak również nie określono momentu jej wejścia w życie. Należy przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w uchwale wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać. W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż Rada Miejska w podstawie prawnej niniejszego aktu powołała wprawdzie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co mogłoby świadczyć o tym, iż zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, lecz uchwała ta do dnia dzisiejszego, nie została opublikowana w sposób właściwy dla tego typu aktów. Z informacji posiadanej przez organ nadzoru wynika, iż Gmina nie wystąpiła w ogóle z wnioskiem o ogłoszenie kwestionowanej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (inne uchwały podjęte na sesji w dniu 25 kwietnia 2013r., będące aktem prawa miejscowego, zostały przesłane wraz z wnioskiem do ogłoszenia).

Obowiązek zamieszczenia w uchwale przepisu określającego termin jej wejścia w życie wynika wprost z § 43 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W ocenie organu nadzoru brak takiej regulacji narusza zasadę demokratycznego państwa wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji RP i musi skutkować unieważnieniem uchwały w całości.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, Teoretyczne problemy legalności, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły powyższego postępowania zostały skodyfikowane w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Mimo, że nie jest ono aktem ustawowym, do jego dyrektyw wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny – dając tym samym wyraz ich znaczenia dla poprawnego formułowania aktów normatywnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca (czy w tym przypadku uchwałodawca), bez ważnych

powodów, nie powinien od zasad „tam” zawartych odstępować (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią bowiem „swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy ” (wyrok z 21 kwietnia 2009r., K 50/07, wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Tymczasem zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 powyższego rozporządzenia dotyczącymi układu i postanowień przepisów końcowych – które stosownie do brzmienia § 143 rozporządzenia mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego – w akcie normatywnym zamieszcza się przepis określający termin jego wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej (§ 43 rozporządzenia). Przedmiotowa uchwała zaś nie czyni zadość tym regulacjom prawnym.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem normą, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08).

W przypadku aktów wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą mieć różny charakter, przez co mogą podlegać różnym trybom uzyskiwania mocy obowiązującej, a tym samym mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Mogą to być bowiem uchwały zwykłe, które będą wchodzić w życie z dniem podjęcia (lub z innym terminem wskazanym w tych uchwałach). Mogą to być też uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które z tego powodu, na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym i będą wchodzić w życie – co do zasady - po upływie 14 dni od tego ogłoszenia. Wreszcie mogą to być uchwały, które będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym na mocy przepisu szczególnego, ale jako uchwały zwykłe, wobec czego nabycie przez nie mocy obowiązującej nie będzie uzależnione od publikacji. Przeciętny adresat danej uchwały zaś nie jest w stanie sam ocenić, jaki charakter ona posiada, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie wejdzie ona w życie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że brak w przedmiotowej uchwale regulacji określającej datę wejścia w życie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i z tego powodu skutkuje unieważnieniem uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Radlinie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.