



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2021 r.

Poz. 4125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.602.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/175/21 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Lyskach, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

W dniu 6 maja 2021 r. Rada Powiatu w Rybniku podjęła uchwałę w sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Lyskach.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 maja 2021 r.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

W trakcie oceny legalności uchwały Nr XXII/175/21, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przedmiotowa uchwała, podjęta została w celu zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Lyskach, stanowiącego załącznik do uchwały własnej Nr XLI/250/14 z dnia 22 maja 2014 r. W myśl powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.*

Uchwała Rady Powiatu podjęta na podstawie powyższego przepisu ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Normy w niej zawarte posiadają cechy generalności (czyli nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów (- pracowników i podopiecznych DPS - zarówno aktualnych, jak i przyszłych) i abstrakcyjności (tj. mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną jej adresatów. Należy wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Zatem tego rodzaju akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom, członkom społeczności lokalnej, zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią.

W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie powiatowym (art. 44) odsyła do regulacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. 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 (art. 4 ust. 1 ustawy). Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym oraz z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim "promulgacyjną". Z funkcją tą związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności oraz zakaz działania prawa wstecz. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które nade wszystko nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą.

Reasumując, zarówno art. 88 Konstytucji RP, jak i powołane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wykluczają zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Konsekwencją zatem zaniechania ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, jest nieistnienie tego aktu w obrocie prawnym - jako aktu powszechnie obowiązującego na danym terenie.

Organ nadzoru dokonał analizy kwestionowanej uchwały przy uwzględnieniu powyższych wywodów. Wymaga podkreślenia, że postanowienie § 3 uchwały wskazuje, iż Rada potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła bowiem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna - Nr XLI/250/14 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 22 maja 2014 r., zarówno w dniu podjęcia uchwały zmieniającej, jak również w dniu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, nie miała mocy obowiązującej, nie odpowiadała bowiem wymaganiom stawianym kategorii aktów prawa miejscowego przez wyżej wskazane przepisy, w szczególności nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie „z dniem podjęcia”; nie złożono również do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. Oznacza to, że nie nabyła ona dotychczas mocy obowiązującej.

Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą (w dacie wydania niniejszego zawiadomienia opublikowaną już Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 19 maja 2021 r. pod poz. 352), należy uznać za bezprzedmiotową, jako że dotyczy ona wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Natomiast samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej jest oczywiście niedopuszczalne, uchwała taka nie posiada bowiem samodzielnego bytu prawnego, ale jest związana z uchwałą, którą zmienia. Z tego też względu uchwałę Nr XXII/175/21 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 6 maja 2021 r. należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Takie działanie bowiem jest sprzeczne zarówno z zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

W przekonaniu organu nadzoru, jedynym sposobem na doprowadzenie w przedmiotowej sprawie do stanu zgodnego z prawem jest uchylenie uchwały pierwotnej Nr XLI/250/14 z dnia 22 maja 2014 r. a następnie kompleksowe uregulowanie przedmiotowej materii w uchwale, której wejście w życie będzie odpowiadało wymogom, przewidzianym przez ustawodawcę dla aktów prawa miejscowego. Początkowa data obowiązywania takiego aktu może zostać wyznaczona dopiero na dzień następujący po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. O obowiązku zachowania wymaganego prawem *vacatio legis*, przesądził bowiem ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nadto nie stwierdzono przesłanek przemawiających za ewentualnym zastosowaniem w takim przypadku art. 5 tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/175/21 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 6 maja 2021 r. sprawie zmiany statutu Domu Pomocy Społecznej w Lyskach - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz