



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 października 2023 r.

Poz. 7689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.973.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 431/LVI/2023 Rady Gminy Mykanów z dnia 11 września 2023 r. w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Mykanów, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2023 r. Rada Gminy Mykanów przyjęła uchwałę Nr 431/LVI/2023 w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Mykanów, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 września 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Mykanów wypełniła w sposób prawidłowy delegację ustawową, zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Wymaga podkreślenia, że uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 179/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 138/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 452/21, z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 437/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy należy przyjąć, iż regulacja § 3 uchwały jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w kwestionowanym przepisie uchwały wskazała, że: *Traci moc uchwała Rady Gminy Mykanów nr 43/IV/2011 z dnia 25 marca 2011r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego działającego na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania*. Tymczasem, choć w treści § 13 ww. uchwały przewidziano, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, to jednak nie dochowano tych wymogów i uchwała nie została nigdy ogłoszona we wskazanym publikatorze. Akt ten podjęto zatem z rażącym naruszeniem norm proceduralnych, przez co nie doszło do skutecznego wejścia tej uchwały w życie. Wymaga bowiem podkreślenia, iż warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące – jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonych w ustawie. W tym zakresie realizacja konstytucyjnej delegacji nastąpiła w ustawie z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Akt ten ustala zatem takie standardy ogłaszania aktów, które spełniają wymogi konstytucyjne. W myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy akty prawa miejscowego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podkreśla się, że brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa – taki akt nie wiąże adresatów zawartymi w nim normami i nie odnosi skutku prawnego. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a nie zostaje przekazana do ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 719/18, LEX nr 2622785).

Ustawodawca określił też precyzyjne zasady wchodzenia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, zasadniczo uzależniając moment wejścia w życie od promulgacji w stosownym publikatorze (art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy). Powyższe zasady odnoszą się do wszystkich rodzajów aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, niezależnie od organów, które je wydają.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej uchwały należy zaznaczyć, iż nieopublikowany akt prawa miejscowego nie może wiązać adresatów. Brak uprzedniej prawidłowej publikacji uchwały nr 43/IV/2011 z dnia 25 marca 2011 r. powoduje, że akt nie odniósł żadnego skutku prawnego. Uchwale tej przypisano jedynie (w treści § 13) walor aktu prawa miejscowego, ale jej nie ogłoszono. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było przesądzenie w § 3 niniejszej uchwały o utracie mocy obowiązującej uchwały nieistniejącej w obrocie prawnym. Nadto nie może być tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Wymaga jednak podkreślenia, iż przepis uchylający, zawarty w kwestionowanym przepisie § 3 uchwały ma charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służy on bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz stanowi próbę wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Stąd w ocenie organu nadzoru możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Gminy Mykanów stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 431/LVI/2023 Rady Gminy Mykanów z dnia 11 września 2023 r. w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Mykanów – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz