



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Poz. 1865

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.259.2019 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 marca 2019 r.

Rada Powiatu Łódzkiego Wschodniego

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

stwierdzam nieważność:

§ 3 uchwały nr V/67/2019 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia powiatowego ośrodka wsparcia – Dziennego Domu Pomocy dla osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych w Powiecie Łódzkim Wschodnim – w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie od dnia 1 marca 2019 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 lutego 2019 r. Rada Powiatu Łódzkiego Wschodniego podjęła uchwałę nr V/67/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia powiatowego ośrodka wsparcia – Dziennego Domu Pomocy dla osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych w Powiecie Łódzkim Wschodnim.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 25 lutego 2019 r.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie od dnia 1 marca 2019 r.”. Zapis ten budził zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego zawiadomienia z dnia 6 marca 2019 r. znak: PNIK-I.4131.259.2019.

W piśmie z dnia 11 marca 2019 r. znak: BRiZP.0711.8.2019 Przewodniczący Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego wyjaśnił, że: „Intencją organu uchwałodawczego nie było nadanie uchwale mocy wstecznej, a jedynie skrócenie okresu pomiędzy publikacją, a wejściem uchwały w życie.

Skrócenie tego okresu jest możliwe na podstawie art. 4. ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – zgodnie z powołanym przepisem w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia ich ogłoszenia.

Biorąc pod uwagę znaczenie społeczne, jakie spełnia powiatowy ośrodek wsparcia – Dzienny Dom Pomocy dla osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych należy ocenić, że zachodzi uzasadniony przypadek skrócenia vacatio legis.

W treści uchwały nie powołano art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co nie uzasadnia jednak oceny, że istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

W sprawie tej nie doszło do retroakcji, gdyż Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, w którym opublikowano wymienioną Uchwałę ukazał się w dniu 26 lutego 2019 r., zatem przed datą określoną w uchwale jako dzień wejścia w życie uchwały – wystąpiło jedynie skrócenie *vacatio legis*, w stosunku do podstawowego 14 dniowego terminu przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że zarzut sprzeczności Uchwały nr V/67/2019 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia powiatowego ośrodka wsparcia – Dziennego Domu Pomocy dla osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych w Powiecie Łódzkim Wschodnim z zapisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie jest zasadny.”.

Organ nadzoru nie podziela powyższego poglądu.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisu art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511). O tym, że badana uchwała zaliczana jest do katalogu aktów prawa miejscowego decyduje fakt, iż jest to akt ogólny o charakterze generalnym odnoszącym się do mieszkańców powiatu, których dotyczy uregulowania uchwały.

Zgodnie z treścią art. 88 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb ogłoszenia aktów normatywnych określa ustawa. Wypełnienie dyspozycji zawartej w Konstytucji RP następuje w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są np. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Oznacza to, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Badana uchwała nr V/67/2019 ogłoszona została w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 26 lutego 2019 r. (poz. 1084). Zatem określenie wejścia w życie uchwały na dzień 1 marca 2019 r. nie spełnia warunku, jaki określony został w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru brak jest uzasadnienia do nadania przedmiotowej uchwale mocy wcześniej obowiązującej, niż dopuszcza to przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak stanowi art. 4 ust. 2 tej ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (z wyjątkiem przepisów porządkowych) 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.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma zastosowanie tak w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. NSA zwrócił również uwagę, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

Reasumując, zgodnie z treścią art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, warunkiem wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego – jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* stosownie do ich charakteru i treści. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

Wyjątkiem od zasad wynikających z art. 4 ww. ustawy jest przepis art. 5 ustawy, który dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco. W przypadku badanej uchwały, w ocenie organu nadzoru, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Powiatu Łódzkiego Wschodniego z możliwości wynikających z art. 5 ustawy.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały nr V/67/2019 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego – w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie od dnia 1 marca 2019 r.” w sposób istotny narusza prawo tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

wz. Wojewody Łódzkiego

Karol Młynarczyk
Wicewojewoda

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Łódzkiego Wschodniego