



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 02-02-2023

Znak: PNK.I.4130.6.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/300/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/278/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 25 listopada 2022 w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnej Biblioteki Publicznej w Słupi oraz Gminnego Ośrodka Kultury w Słupi - w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rady Gminy Słupia podjęła uchwałę Nr XLVIII/300/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr XLVI/278/2022 Rady Gminy Słupia z dnia 25 listopada 2022 r., której celem było połączenie samorządowych instytucji kultury – Gminnej Biblioteki Publicznej w Słupi oraz Gminnego Ośrodka Kultury w Słupi. Zakresem zmiany objęte zostało postanowienie o wejściu w życie pierwotnej uchwały. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały zmieniającej oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Do Wojewody Świętokrzyskiego nie dotarła odpowiedź w tej sprawie.

Na gruncie niniejszej sprawy istotne znaczenie ma fakt, że Wojewoda Świętokrzyski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 grudnia 2022 r., znak: PNK.I.4130.216.2022 (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2023 r. poz. 69), stwierdził nieważność całości uchwały Rady Gminy Słupia z dnia 25 listopada 2022 r. Nr XLVI/278/2022. Rada Gminy Słupia nie wniosła skargi na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, co zgodnie z przepisem art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym

oznacza, że stało się ono prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skutkiem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego było natomiast wyeliminowanie tej uchwały z obrotu prawnego z mocą wsteczną, tj. począwszy od dnia podjęcia tej uchwały. Tym samym uchwała objęta niniejszym postępowaniem nadzorczym (Nr XLVIII/300/2022), dokonująca nowelizacji nieobowiązującej uchwały Nr XLVI/278/2022, powinna zostać oceniona jako bezprzedmiotowa. Należy bowiem wskazać, że istotą uchwały zmieniającej jest modyfikacja treści normatywnej aktu nowelizowanego. To oznacza, że uchwała taka nie ma samodzielnego bytu prawnego. Byt prawny aktu, którego przedmiotem jest wprowadzenie zmian do innego aktu prawnego, zależy bowiem od istnienia w systemie prawnym aktu nowelizowanego. Jeżeli więc akt nowelizowany z jakiegokolwiek przyczyny pozbawiony jest mocy obowiązującej, to również i akt nowelizujący nie ma wtedy racji bytu. Pozostawienie objętej niniejszym postępowaniem nadzorczym uchwały w obrocie prawnym istotnie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy wskazać, że zgodnie z treścią tego przepisu Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej z czego wynika zasada prawidłowej legislacji, mająca doniosłe znaczenie w systemie prawa, wagę której niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pozostawienie w obrocie prawnym uchwały zmieniającej przepis, którego nieważność została stwierdzona prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, mogłoby też spowodować niepewność w zakresie obowiązywania prawa, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa i uzasadnia wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w całości.

Niezależnie od tego należy podnieść, że regulacja zawarta w § 4 uchwały, przewidująca publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., jest sprzeczna z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), uzależniającym możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej od tego, aby zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie, która to okoliczność powinna być wykazana w uzasadnieniu uchwały. Analizowana w niniejszym postępowaniu uchwała została podjęta w dniu 28 grudnia 2022 r., zaś do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego została przekazana w dniu 2 stycznia 2023 r., a więc już po terminie zamierzonego wejścia w życie. Rada Gminy nie wskazała natomiast okoliczności mogących uzasadniać wyjątkowe nadanie podejmowanemu aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej. Podstawową zasadę w tym zakresie przewiduje art. 4 ust. 1 tej

ustawy zgodnie z którą akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa, zwłaszcza, gdy uchwalane przez nie akty normatywne mają mieć charakter aktów prawa miejscowego. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, co oznacza, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu normatywnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk, co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii, zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle według tego upoważnienia.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia prawa mieszczące się w kategorii rażących naruszeń, do których należy także pozostawanie w obrocie prawnym uchwały zmieniającej w sytuacji, w której uchwała nowelizowana z powodu sprzeczności z prawem została wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną. Opisane wyżej uchybienia należy ocenić w kategoriach istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski