

Katowice, 18 kwietnia 2024 r.

NPII.4131.1.364.2024

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 752) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III.38.2024 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr VIII.107.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. dotyczącej rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr III.38.2024 w sprawie uchylenia Uchwały nr VIII.107.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. dotyczącej rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r.- Prawo farmaceutyczne (Dz.U.2022 r. poz. 2301 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Mocą § 1 uchwały Rada uchyliła uchwałę Nr VIII.107.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, dalej jako „uchwała uchylana”. Uchwała uchylana stanowi akt prawa miejscowego ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2022 r. pod poz. 4421, stosownie do dyspozycji § 4 tej uchwały. Tymczasem analizowana uchwała Nr III.38.2024 nie zawiera dyspozycji dot. ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a zatem Rada zaliczyła ją do kategorii uchwał nieposiadających charakteru aktu prawa miejscowego i niepodlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia uchwał. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być*

formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie była upoważniona do postanowienia uchwałą nieposiadającą charakteru aktu prawa miejscowego, tj. uchwałą Nr III.38.2024 (tzw. uchwałą zwykłą) o utracie mocy uchwały Nr VIII.107.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W niniejszym stanie faktycznym sprawy, uchylenie uchwały Nr VIII.107.2022 mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby uchwała Nr III.38.2024 została również opublikowana w ww. publikatorze. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylana oraz uchwała uchylająca akt publikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego powinny zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, by akt pierwotny był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym nie było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze, co stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP.

W celu prawidłowego wyeliminowania uchwały Nr VIII.107.2022 z obrotu prawnego, uchwała ją uchylająca również powinna być opublikowana w przedmiotowym promulgatorze. Adresat aktów opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym powinien wiedzieć, czy określone akty w nim opublikowane obowiązują czy też utraciły moc. Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana uchwała nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wskazuje, że Rada postanowiła uchwałą niepublikowaną w wojewódzkim dzienniku urzędowym o utracie mocy uchwały Nr VIII.107.2022, która została w nim opublikowana.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój naruszyła przepis art. 2 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; opubl. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III.38.2024 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr VIII.107.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. dotyczącej

rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **25 kwietnia 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego