

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.15.2018.AZie

z dnia 26 stycznia 2018 r.

Rada Powiatu Żagańskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2017.1868 j.t.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 3 stycznia 2018r. uchwały Nr XXX.1.2017 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 28 grudnia 2017r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu żagańskiego w roku 2018 w części § 3 uchwały w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 01.01.2018r.”.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2018r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu żagańskiego w roku 2018.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten w części wskazanej w sentencji, istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017.1523 j.t.).

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne zgodnie, z którym rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa, w drodze uchwały, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego. Kompetencja przyznana radzie powiatu jest podstawą do wydania aktu prawa miejscowego. Jest ona bowiem podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego, normuje materię o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów (zarówno apteki funkcjonujące na terenie danego powiatu, jak i osoby korzystające z usług farmaceutycznych).

Na mocy § 3 uchwały Rada Powiatu Żagańskiego postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 1.01.2018r.”. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 29 grudnia 2017r. pod pozycją 2861. Egzegeza powyższego zapisu uchwały prowadzi do konkluzji, iż Rada Powiatu zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i druga – według której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2018r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

Jednocześnie tak sformułowany zapis § 3 uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z art. 42 ust. 1 akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i zawierają rozstrzygnięcia generalne, które są kierowane do niedookreślonego adresata. Adresatami tymi mogą być zarówno wszystkie podmioty znajdujące się na obszarze działania organów stanowiących to prawo, jak i niektóre ich kategorie. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe

zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Według art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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. Przepisy cytowanego art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5). Skoro zatem art. 4 ust. 2 dopuszcza skrócenie terminu wejścia w życie aktu normatywnego, a art. 5 nadanie „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organu stanowiącego w przypadku korzystania z tych instytucji prawnych jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo skrócenia ustawowego terminu wejścia w życie, bądź działania wstecz aktu będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W kwestionowanej uchwale brak jest uzasadnienia, w którym by wskazano przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis*, nie wykazano, iż jest to uzasadniony przypadek zastosowania przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika przede wszystkim z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych, a także ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które to zasady wywodzą się z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w przepisie art. 2 Konstytucji RP. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

**Marta Wielguszevska -
Prokopiuk**