



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 września 2023 r.

Poz. 4837

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.187.2023.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 września 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI.310.2023 Rady Gminy Giby z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

UZASADNIENIE

W dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Giby podjęła uchwałę Nr XLI.310.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 sierpnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 11 września 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W § 5 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że uchwała „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż 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.

Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 zgodnie z którym 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. Taka sytuacja jednakże w niniejszym przypadku nie miała miejsca, bowiem organ stanowiący gminy nie wykazał, że jest to uzasadniony przypadek dający podstawę do skrócenia terminu vacatio legis.

W aspekcie merytorycznym należy przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać. Jest to jedna z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem, a mianowicie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego /vide: orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r. (K. 9/92)/ jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Użycie natomiast przez Radę Gminy Giby sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia” odnosi się do okresu, który trwa 14 dni, nie określa ono jednakże konkretnej daty wejścia w życie oraz może powodować, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto użycie powyższego zwrotu nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem oznacza, iż wejście w życie nastąpi w jednym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały. Nie sposób jednak ustalić który konkretnie dzień będzie dniem wejścia w życie uchwały.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.

Reguły redagowania uchwał, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; , który wchodzi w życie...”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie organu nadzoru wejście z życia niniejszej uchwały zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji.

Reasumując, analizowana uchwała, z uwagi na wadliwość przepisu określającego moment jej wejścia w życie, musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, jako istotnie naruszająca prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 2 Konstytucji RP. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu w całości. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie jest więc w pełni uzasadnione.

POUCZENIE

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu 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 Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń