



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 grudnia 2023 r.

Poz. 6340

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.259.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 grudnia 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

§ 4 w części: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.” uchwały nr XXXIV/264/2023 Rady Gminy Rudka z dnia 20 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

UZASADNIENIE

W dniu 20 listopada 2023 r. Rada Gminy Rudka podjęła uchwałę Nr XXXIV/264/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 29 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy 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 organowi nadzoru.

Mocą § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzając powyższy zapis organ stanowiący w sposób wadliwy określił sposób wejścia w życie uchwały, czym w sposób istotny naruszył przepis 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), dalej jako „ustawa”.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że analizowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika więc, 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 mijało przynajmniej 14 dni.

Tymczasem w analizowanej uchwale będącej aktem prawa miejscowego z § 4 wynikają dwie dyspozycje: pierwsza – uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i druga – uchwała obowiązuje od 1 stycznia 2024 r.

W związku z powyższym należy zauważyć, że „w judykaturze ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis), nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II FSK 1271/19, LEX nr 3065762; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, OSNP 1997 r., nr 1, poz. 8; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). W demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd” (wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7268/21).

Ponadto sposób zredagowania przepisu o wejściu w życie uchwały narusza reguły prawidłowej legislacji określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej „ZTP”, w szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Nie ulega więc wątpliwości, że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

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. ...)”.

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”.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że użycie przez organ stanowiący takich pojęć, jak: „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego*” i „*z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*” powoduje, że przepis staje się niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie, tym samym utrudniając odczytanie właściwej daty, od której uchwała zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei musi zostać ocenione jako istotne naruszenie prawa, sprzeczne zarówno ze wskazanymi regułami ZTP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że zapis zawarty w Rozdziale V (Zakres podmiotowy i przedmiotowy programu) załącznika do uchwały w brzmieniu: „*w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola informuje ośrodek pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia lub dziecka o potrzebie udzielenia posiłku*” jest niezgodny z zapisem Modułu III.1.2. wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028 ustanowionego Uchwałą Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. 2023 r. poz. 881), w myśl którego **przyznana pomoc przysługuje w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko nie spełnia wymagań, o których mowa w Module III.1.1 Programu.**

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania § 4 uchwały w części: „*z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 r.*”. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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