



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 13 marca 2023 r.

Poz. 1430

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.56.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 13 marca 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),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 36.221.2023 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 2.18.2018 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie odstąpienia od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenie w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom i rodzinom objętym wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

UZASADNIENIE

W dniu 10 lutego 2023 r. Rada Gminy Dubicze Cerkiewne podjęła uchwałę Nr 36.221.2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 lutego 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 2 marca 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 § 5 przedmiotowej uchwały organ stanowiący postanowił, że: *uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia.*

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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”, 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 miało przynajmniej 14 dni.

Tymczasem w analizowanej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, z § 5 wynika, że wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia, a zatem przed upływem 14 dni od dnia ogłoszenia. Ponadto użycie zwrotu „w terminie 14 dni od ogłoszenia” 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.

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

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 szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, w związku 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, stwierdzić należy, że użycie przez organ stanowiący zwrotu: „*uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia*” 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.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienie w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr 36.221.2023 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 10 lutego 2023 r. w całości. Mając na względzie 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