



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 września 2025 r.

Poz. 3682

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-II.4131.126.2025.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 10 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XX/133/2025 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 25 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie gminy Tykocin – w zakresie zwrotu: „i ma zastosowanie od 1 września 2025 r.”.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę Nr XX/133/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie gminy Tykocin.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 3 września 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności w części 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 § 4 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że uchwała „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i ma zastosowanie od 1 września 2025 r.”.

Wskazana na wstępie uchwała stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

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 z § 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”.

Przedmiotowa uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „od 1 września 2025 r.”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „ma zastosowanie od” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko – choć użyto innego zwrotu – w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. 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.

Podobnie w niniejszej sprawie – uchwała nie może być stosowana przed jej wejściem w życie. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 1 września 2025 r., a więc wejdzie w życie w dniu 16 września 2025 r. i przed tą datą nie może zostać zastosowana. Jeżeli intencją uchwałodawcy było wejście w życie omawianej uchwały w dniu 1 września 2025 r. (co umożliwiłoby jej zastosowanie od tego dnia), należało wskazać 1 września 2025 r. jako dzień wejścia w życie uchwały, jednocześnie w sposób przekonujący wyjaśniając skrócenie *vacatio legis* w uzasadnieniu uchwały.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z porządku prawnego § 4 uchwały w zakresie zwrotu „i ma zastosowanie od 1 września 2025 r.”. Wyeliminowanie powyższego sformułowania skutkować będzie zachowaniem brzmienia omawianego przepisu dotyczącego wejścia w życie uchwały w zgodzie z zasadami techniki prawodawczej.

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
Urszula Matusiewicz-Jasińska