



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 sierpnia 2022 r.

Poz. 2951

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.185.2022 **WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 27 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§3 uchwały nr XL/328/22 Rady Gminy Rakszawa z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Rakszawa za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w zakresie treści: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022r.”

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Rakszawa podjęła uchwałę XL/328/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Rakszawa za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2022 r. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021r. poz. 2490).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje: Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461) 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”. Zatem prawodawca miejscowy ma możliwość określenia wejścia w życie aktu prawa miejscowego w terminie dłuższym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei ust. 2 art. 4 tego artykułu stanowi, że 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. Natomiast w myśl art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych cyt.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W § 4 ocenianej uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.”. W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany

przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Wskazane wyżej reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Zdaniem organu nadzoru również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, i drugą - według której obowiązuje ona od 1 stycznia 2022r. Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, 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 2013r. sygn. akt II SA/Op 556/12 uznał, 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.” Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały” czy wreszcie „stosowanie uchwały”, i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać Konstytucję RP. W orzecznictwie niejednokrotnie już wskazywano, 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. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019r. sygn. akt II FSK 1271/19). 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 (por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia

10 kwietnia 2017r. sygn. akt I SA/Ld 633/17, WSA w Lublinie z dnia 3 listopada 2020r. sygn. akt II SA/Lu 315/20).

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny i może wprowadzać w błąd, co do daty jej wejścia w życie. Stanowi to w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa. Zdaniem organu nadzoru, z powyższego przepisu uchwały wynika jednak również, że wola Rady Gminy Rakszawa było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej daty, tj. od dnia 1 stycznia 2022r. Zatem Rada Gminy Rakszawa winna była zatem posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem „wchodzi w życie”, gdyż dodanie sformułowania „z mocą obowiązującą od...”, wyznaczając przy tym dwie różne daty, powoduje, że przepis ten staje się niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje taką normę, nie wie, czy przepisy będą go obowiązywać i będą mogły być wobec niego stosowane od daty wejścia w życie, czy od daty nabrania mocy obowiązującej przez akt (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2021r. sygn. akt II SA/Ol 218/21). Taki zapis pozostawałby w zgodzie z odpowiednim stosowaniem wzorca wynikającego z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym.

Należy zauważyć, że wola Rady Gminy Rakszawa wynikająca z treści § 3 uchwały o jej wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2022r. została wcześniej wyrażona w treści § 1 przedmiotowej uchwały, z którego wnika, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom została ustalona właśnie od dnia 1 stycznia 2022 r. W związku z powyższym dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej § 3 uchwały we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022r.”.

Dodatkowo wyjaśnić należy, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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, nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego. Albowiem ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym, tj. interesie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką, która mogłaby uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010r. sygn. akt I OSK 1170/09, wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10). Przedmiotowa uchwała, w związku z rodzajem zawartych w niej norm prawnych, jest aktem prawa miejscowego i powinna podlegać wyżej wymienionym regułom publikacji i wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych z zachowaniem odpowiedniego terminu *vacatio legis*, który służy m.in. zapoznaniu się z nowymi rozwiązaniami przez adresatów norm prawnych. Na kategorię bowiem charakteru przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca uwagę orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 14 czerwca 2011r. sygn. akt II GSK 632/10. NSA stwierdza, iż przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie sposób nieprawidłowy. Nadto NSA w uzasadnieniu swojego orzeczenia przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP. NSA zwrócił również uwagę, iż uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich działania uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy. Powyższe należy odnieść również do wykładni art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dotyczącego nadania wstecznej mocy obowiązującej aktowi normatywnemu.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Rakszawa została podjęta w części z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 3 tej uchwały we fragmencie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru