



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 9 stycznia 2025 r.

Poz. 150

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.7.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VII/47/24 Rady Gminy Dubeninki z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia diet Przewodniczącemu i Wiceprzewodniczącemu Rady Gminy Dubeninki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, na sesji w dniu 29 listopada 2024 r., działając na podstawie art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 grudnia 2024 r.

W § 4 uchwały Rada Gminy Dubeninki postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie istotnie narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz 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 z późn. zm.), jak również wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała ustalająca zasady diet radnym stanowi akt prawa miejscowego (patrz wyroki: NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, NSA z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, NSA z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2024 r.). Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. W związku z tym obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Dubeninki formułując § 4 uchwały, naruszyła wymienione przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie uzależniła wejścia w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym, jak również w istocie nie określiła jej wejścia w życie.

Należy podkreślić, że obowiązek wprowadzenia do aktów prawa miejscowego tzw. vacatio legis - tj. okresu liczonego od momentu ogłoszenia danego aktu w urzędowym promulgatorze do jego wejścia w życie wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony

zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Sformułowanie przyjęte przez Radę Gminy Dubeninki w § 4 uchwały, określające wejście w życie aktu prawa miejscowego jest bardzo nieprecyzyjne, bowiem nie warunkuje jego wejścia w życie od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Taki sposób wejścia w życie jest wadliwy, nie nadaje bowiem uchwalonemu aktowi przymiotu aktu prawa miejscowego. Ponadto należy wskazać, iż dalsza część zapisu § 4” z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2025 r.” nie określa w sposób jednoznaczny terminu jego wejścia w życie. Prawodawca powinien posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem „wchodzi w życie”.

Należy zauważyć, iż techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym, przepisowi o wejściu w życie ustawy 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. ...)".

W tym miejscu, należy również nadmienić, że zastosowane przez Radę Gminy Dubeninki określenie w kwestionowanym § 4 uchwały „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” jest określeniem właściwym dla innych aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jedynie informacyjnie, a więc ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku, ani też ich publikacja nie nadaje im przymiotu aktu prawa miejscowego. Przykładem takiego aktu jest gminny program ochrony zabytków, który nie jest aktem prawa miejscowego, a na mocy przepisu szczególnego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

Podkreślić należy jednocześnie, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Przed wydaniem przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, zawiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Dubeninki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Nr VII/47/24 Rady Gminy Dubeninki.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski