



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.423.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 17 w zakresie zwrotu: „podjęcia z mocą obowiązującą od” uchwały nr LXV/464/2023 Rady Gminy Chodzież z dnia 27 października 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Chodzież z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2023 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr LXV/464/2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Chodzież z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę materialnoprawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), zwanej dalej „u.dz.p.p.”, w myśl którego: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu”. Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.dz.p.p.: „Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”.

Wyjaśnić należy, że uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje sposoby działania jednostki samorządu terytorialnego w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Do istotnych cech przedmiotowego programu trzeba zaliczyć to, że - obok postanowień indywidualno-konkretnych - zawiera także normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami spełniającymi kryteria określone w u.dz.p.p. Nie stanowi tym samym o sytuacji prawnej konkretnie oznaczonego adresata, ale o sytuacji wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria, pozostających nadto poza strukturą administracji. Tak zdefiniowany adresat norm wskazuje na ich generalny charakter. Z kolei o abstrakcyjnym charakterze uchwały przesądza to, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowania mają mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji.

Skoro zatem uchwała zawiera normy o charakterze generalnym, czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, i abstrakcyjnym, czyli nie konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości, należy dokonać kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23; CBOSA).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W myśl art. 2 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że 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. 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 (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Jednocześnie ustawodawca w art. 13 u.o.a.n. zawarł katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że w jej § 17 postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r.”. Jednocześnie brak jest w uchwale wyraźnej dyspozycji wskazującej na obowiązek ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organowi nadzoru wiadomym jest jednak z urzędu, że 21 listopada 2023 r. uchwałę przekazano do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego celem jej publikacji. Urzędowego ogłoszenia dokonano 24 listopada 2023 r. pod poz. 10391. Tym samym należy uznać, że zachowany został wymagany prawem (tj. art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.) tryb wprowadzenia w życie uchwały.

Oceniając natomiast legalność § 17 uchwały określającego termin jej wejścia w życie, zauważyć należy, że z treści tego przepisu wyczytać można dwie odrębne, sprzeczne ze sobą dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, i drugą - według której uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r. Tak zredagowany przepis musi zostać zakwestionowany przede wszystkim w świetle reguł prawidłowej legislacji, jak również zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego 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 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 (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie 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 § 17 uchwały, skoro – jak już wcześniej wyjaśniono - wyczytać z niego można dwie sprzeczne ze sobą dyspozycje.

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. ...)”.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z 28 stycznia 2013 r. (II SA/Op 556/12; CBOSA) uznano, 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 art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem organu nadzoru, z analizowanego przepisu uchwały wynika jednak, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 stycznia 2024 r., co zresztą znajduje potwierdzenie w treści § 9 uchwały („Program obowiązuje w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.”). Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym 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. Skutek ten zostanie osiągnięty poprzez stwierdzenie nieważności § 17 uchwały w zakresie zwrotu: „podjęcia z mocą obowiązującą od”.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1071/22; CBOSA).

Za stwierdzeniem nieważności § 17 uchwały, w części dotyczącej jego pierwszej dyspozycji, przemawia także wynik oceny legalności tej regulacji w świetle art. 4 u.o.a.n. Przyjęcie, że terminem wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest dzień jej podjęcia stoi w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją norm zawartych w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. Z powołanych przepisów ustawowych wynika, że najwcześniejszy dopuszczalny termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, to dzień jego ogłoszenia

w dzienniku urzędowym, przy czym ustawodawca warunkuje taką możliwość od spełnienia określonych warunków (uzasadniony przypadek, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie). Zasadą jest natomiast, że 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 (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Przepisy te gwarantują zachowanie wymogu ogłoszenia jako warunku wejścia w życie aktów prawa miejscowego (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież