



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 7634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.293.2024.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 września 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu "i ma zastosowanie do świadczeń realizowanych od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym weszła w życie" uchwały nr 22/24 Rady Gminy Osiek Mały z dnia 23 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Osiek Mały podjęła uchwałę nr 22/24 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, dalej jako "uchwała".

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 2024 r. poz. 609) oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 sierpnia 2024 r.

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

W § 3 uchwały rada przyjęła, że: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i ma zastosowanie do świadczeń realizowanych od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym weszła w życie".

W ocenie organu nadzoru, przepis § 3 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 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze 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 regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

WSA w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA orzekł, że "uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego".

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), dalej jako "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.

Zdaniem organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie 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 z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 3 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 Wielkopolskiego, i drugą - według której uchwała znajduje zastosowanie "do świadczeń realizowanych od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym weszła w życie".

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. ...)".

WSA w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA 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".

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.

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.

W świetle powyższego, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: "i ma zastosowanie do świadczeń realizowanych od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym weszła w życie". W konsekwencji, uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 3 września 2024 r. pod pozycją 7256.

Mając na względzie powyższe, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Osiek Mały

Wójt Gminy Osiek Mały