



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 grudnia 2024 r.

Poz. 10924

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.395.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2024

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.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od" uchwały nr X/108/2024 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XC/789/2023 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie utworzenia Gminnej Rady Seniorów Gminy Jarocin oraz nadania jej Statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2024 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr X/108/2024 w sprawie zmiany uchwały nr XC/789/2023 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie utworzenia Gminnej Rady Seniorów Gminy Jarocin oraz nadania jej Statutu, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 5c ust. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 listopada 2024 r.

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

Zgodnie z 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), dalej jako: "u.o.a.n": "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". W świetle przywołanego przepisu miejscowy prawodawca 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.

W myśl § 6 "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", przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z art. 143 ZTP, przepisowi o wejściu w życie ustawy (uchwały) 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 § 3 uchwały Rada Miejska w Jarocinie postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązująca od 1 stycznia 2025 r."

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: "Konstytucja RP". Badana 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. 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).

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z ZTP, w szczególności § 6 i § 25 w zw. 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 RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zdaniem organu nadzoru także 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 § 3 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według, której "uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego", i drugą - według, której obowiązuje ona od 1 stycznia 2025 r.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12 (CBOSA) wskazano, 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 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1071/22, CBOSA).

Powyższe rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że regulacja § 3 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały. Z kwestionowanego przepisu uchwały wynika jednak również, że wolą Rady Miejskiej w Jarocinie było nadanie badanemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 stycznia 2025 r.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Oceniana uchwała została opublikowana

w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 15 listopada 2024 r. pod pozycją 9165, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Mając na uwadze powyższe, a także wolę rady wynikającą z treści § 3 uchwały o jej wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: "w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązująca od".

W tym stanie rzeczy orzeczono 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 Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina