



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4225

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.269.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr S.0007.042.2015 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 26 maja 2015r. w sprawie określenia trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w całości - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 26 maja 2015r. Rada Miejska w Radlinie określiła tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2015r.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m. in. przepis art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014r. poz. 1118 ze zm.). Przepis ten zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Mocą § 6 niniejszej uchwały Rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. W ocenie organu nadzoru takie określenie momentu wejścia w życie badanej uchwały istotnie narusza obowiązujące prawo. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta jest bowiem wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, co stanowi konstytucyjny warunek uznania uchwały organu gminy za akt prawa miejscowego. Ponadto normy w niej zawarte noszą w sobie cechy generalności i abstrakcyjności. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego składający wniosek o realizację zadania publicznego lub działające w jego imieniu organizacje pozarządowe i podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Akt ten posiada zatem wszelkie cechy pozwalające uznać go za akt normatywny i powszechnie obowiązujący.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jak natomiast stanowi

art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: - zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...), - wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art.4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Lex).

Z kolei w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, 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.

Tymczasem Rada Miejska w Radlinie, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 6 datę wejścia jej w życie w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Użycie w tym przepisie sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia” jest niezgodne z ustawą, gdyż powoduje, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ustawy. Jednocześnie, w ocenie organu nadzoru, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek).

W ocenie organu nadzoru zarówno sposób, jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w uchwale wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należyście ogłoszone.

Niewątpliwie, regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. **Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment** lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały został określony w sposób nieprawidłowy, co skutkuje unieważnieniem przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

- 1) Rada Miejska w Radlinie
- 2) a/a.