



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 maja 2022 r.

Poz. 3659

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.496.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/380/2022 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” w zw. z art. 12 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr XLVIII/380/2022 w sprawie udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Przepisem § 4 uchwały Rada Miejska przewidziała, że: *Uchwała wchodzi w życie 14 dni po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2022 roku.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 12 ust. 5 w związku z ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zgodnie z jego treścią: *Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1.*

5. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku.

Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konsekwencją uznania powyższej uchwały za akt prawa miejscowego jest konieczność jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Warunkiem bowiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zwana dalej ustawą, wprowadzająca obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalania odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego (przepis art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy). W myśl przepisów art. 4 ust. 1 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis

ten nakazuje zatem stosownie odpowiedniego okresu *vacatio legis* dla stanowionego aktu normatywnego. *Ratio legis* tego unormowania związane jest z koniecznością zapoznania się adresatów norm prawnych z treścią aktu normatywnego. Ustawodawca uznał, że takim minimalnym okresem jest czternaście dni. Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych), 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 ustawy).

Kwestionowana uchwała, zgodnie z uregulowaniem § 4 uchwały, miałyby wejść w życie 14 dni po opublikowaniu jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie określonym w § 4 uchwały jest niejednoznaczna i prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych w zakresie ustalenia daty pewnej w tym zakresie. Konstrukcja tego przepisu pozwala przyjąć właściwie dowolną datę wejścia w życie uchwały, albowiem z jego treści można wywnioskować, że datą tą będzie zarówno dzień upływający po 14 dniach „wchodzenia” uchwały w życie, jak i każdy dzień po opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym. Sformułowanie przepisu § 4 uchwały pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14 dniowego okresu publikacyjnego - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały.

Powyższy sposób regulacji uchwały niewątpliwie narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, określaną także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Przy konstrukcji tego przepisu uchwały, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, w którym dniu czternastodniowego okresu „wchodzenia w życie” uchwały, zacznie ona rzeczywiście obowiązywać.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie ustawy, 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 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 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publikowany w bazie orzeczeń).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 4 uchwały, który w sposób niejasny określa datę wejścia w życie kwestionowanej uchwały, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz