



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 7726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1018.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/504/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 19 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Pawłowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2023 r. Rada Gminy Pawłowice przyjęła uchwałę Nr L/504/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Pawłowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała m.in. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy nieprawidłowo określiła termin wejścia w życie uchwały. Paragraf 6 uchwały określa, że: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze.

Dalej, jak wynika z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy:

1. 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.

2. 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.

Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 6 uchwały regulacja: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, jest nieprawidłowa i pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Wskazana regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszeniu pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały i narusza wynikający z ww. art. 4 ust. 1 ustawy nakaz stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Użyte bowiem sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Dalej, należy podkreślić, że 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. Rada Gminy, podejmując przedmiotową uchwałę, określiła w § 6 uchwały datę wejścia jej w życie: *w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, czyli przed upływem czternastodniowego terminu *vacatio legis*. Jednocześnie nie wskazano przesłanek uprawniających do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek). W związku z tym należy uznać, że termin wejścia w życie został określony w sposób nieprawidłowy, a całą uchwałę należy uznać za sprzeczną z prawem. Niemniej, nawet jeśli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek do zastosowania krótszego okresu *vacatio legis*, to nadal w uchwale nie został prawidłowo określony termin jej wejścia w życie. Jak wyżej wskazywano, użyte sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Należy także wskazać, że zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych, niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Zaproponowany w § 6 uchwały sposób określenia terminu wejścia w życie uchwały narusza zatem art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu

zasadę przyzwoitej legislacji. W ocenie organu nadzoru, termin wejścia w życie uchwały powinien być wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy adresat jej przepisów mógł wyczytać z jej treści, od kiedy uchwała będzie obowiązywać. Przyjęte przez Radę rozwiązanie (§ 6 uchwały) jest niejasne i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Pozostaje zatem w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP.

Konkludując, Rada Gminy Pawłowice, nieprawidłowo określając datę wejścia w życie uchwały, istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu w całości. 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 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

Pismem z dnia 9 października 2023 r. znak RG.0711.8.2023 Przewodnicząca Rady Gminy Pawłowice poinformowała, że na sesji w dniu 24 października 2023 r. podjęta zostanie nowa uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Pawłowice. Powyższe pozostaje bez wpływu na wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/504/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 19 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Pawłowice – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy