

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.50.2012.AHor
z dnia 5 marca 2012 r.

Rada Miejska w Słubicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXII/173/2012 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości na okres 9 lat i 11 miesięcy oraz odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy, w części, tj. § 3 co do słów: „z mocą obowiązującą od dnia oddania wybudowanego parkingu do użytku, nie później niż od dnia 1 stycznia 2013 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 lutego 2012 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę Nr XXII/173/2012 w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości na okres 9 lat i 11 miesięcy oraz odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lutego 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że w/w uchwała w części tj. w zakresie § 3 istotnie narusza prawo, a mianowicie § 45 ust. 1 i § 46 ust. 1 i 3 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Naruszenie powyższych przepisów przejawia się w błędnym sformułowaniu przepisu o wejściu w życie Uchwały Nr XXII/173/2012. W § 3 uchwały Rada wskazała bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia oddania wybudowanego parkingu do użytku, nie później niż od dnia 1 stycznia 2013 r.”. Zapis ten jest nie tylko nieczytelny, ale także wewnętrznie sprzeczny.

Zasadą jest, że akty normatywne o charakterze wewnętrznym, w tym uchwały rad gmin, które nie są aktami prawa miejscowego, wchodzi w życie z dniem ich podjęcia przez odpowiedni organ. Dopuszczalne jest również nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym m.in. wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Należy podkreślić, że najważniejszą zasadą dotyczącą redagowania przepisu dotyczącego wejścia w życie jest ta, że data wejścia w życie musi być tak wyznaczona, by nie budziła żadnych wątpliwości. Zastosowanie schematów sformułowanych w § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej pozwala takich wątpliwości uniknąć. Zasady te na mocy § 141 należy stosować również do uchwał rady gminy. Warto podkreślić, że ponieważ uchwały kolegialnych organów samorządu terytorialnego mogą być zarówno aktami powszechnie obowiązującymi, jak i wewnętrznie obowiązującymi, należy je tak redagować, by charakter danej uchwały, krąg adresatów do których jest ona skierowana oraz termin wejścia w życie, nie budziły wątpliwości. Tymczasem w badanej uchwale Rada Miejska w Słubicach tak zredagowała przepis o wejściu w życie, że nie sposób ustalić od kiedy uchwała zacznie obowiązywać.

Co do zasady wejścia w życie uchwały rady gminy nie można uzależnić się od wystąpienia zdarzenia przyszłego (§ 46 ust. 1 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej). W przepisie tym chodzi o takie zdarzenie przyszłe, co do którego w chwili ogłaszania danego aktu termin wystąpienia tego zdarzenia nie jest jeszcze znany. Od wystąpienia zdarzenia przyszłego można uzależnić stosowanie uchwały albo jej poszczególnych przepisów jedynie tylko wtedy, gdy termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej (§ 46 ust. 3 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej). Rozwiązanie, polegające na uzależnieniu stosowania uchwały rady gminy albo jej poszczególnych przepisów od wystąpienia zdarzenia przyszłego, stosuje się więc wyłącznie w przypadku, gdy termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. Nie sposób przyjąć, że dzień oddania wybudowanego parkingu do użytku, nie później jednak niż dzień 1 stycznia 2013 r., spełnia te warunki. Już samo uzależnienie wejścia w życie uchwały od dnia oddania wybudowanego parkingu do użytku, który to dzień nie zostanie przecież urzędowo podany do wiadomości publicznej, jest niedopuszczalne. Dodanie jeszcze przez Radę kolejnego obwarowania „nie później niż od dnia 1 stycznia 2013 r.” czyni przepis o wejściu w życie zupełnie nieczytelny.

Poza powyższym uchybieniem, badany przepis o wejściu w życie dotknięty jest i innym mankamentem prawnym. Otóż przypomnieć należy, iż zgodnie z omawianym § 3 „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

z mocą obowiązującą od dnia oddania wybudowanego parkingu do użytku, nie później niż od dnia 1 stycznia 2013r.”. Egzegeza powyższego przepisu prowadzi do konkluzji, iż Rada zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia oddania wybudowanego parkingu do użytku. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała miałaby wywoływać skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30.03.1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego adresaci norm prawnych zawartych w danym akcie normatywnym mają obowiązek przestrzegać tych norm, a organy stosujące prawo - stosować je. Początek obowiązku stosowania danego aktu wynika z jego wejścia w życie i rozdzielenie tych pojęć jest uzasadnione tylko, gdy zamiarem prawodawcy jest rozciągnięcie nakazu stosowania danych przepisów do stanów faktycznych mających miejsce przed wejściem w życie (§ 51 ZTP) albo po utracie mocy przez te przepisy (§ 31 ZTP).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek