

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.106.2023

z dnia 14 września 2023 r.

Rada Miejska w Świebodzinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr LVI/752/2023 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Odnowy Miejscowości Kępsko na lata 2023-2030.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia Planu Odnowy Miejscowości Kępsko na lata 2023-2030.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 sierpnia 2023 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 3 przedmiotowej uchwały jest niejasny i istotnie narusza prawo, tj. § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Naruszeniem powyższych przepisów jest błędne sformułowanie przepisu o wejściu w życie przedmiotowej uchwały. W § 3 kwestionowanej uchwały rada wskazała bowiem, iż "Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Zasadą jest, że akty normatywne o charakterze wewnętrznym, w tym uchwały rad gminy, 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 między innymi wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest natomiast uzależnienie wejścia w życie uchwały rady gminy nie będącej aktem prawa miejscowego od dnia jej ogłoszenia, skoro nie zawiera ona przepisów powszechnie obowiązujących i nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

Uchwały niestanowiące aktów prawa miejscowego nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, ich wejście w życie może być kształtowane dowolnie przez radę gminy. Przyjmuje się jednak, że czas wejścia w życie uchwały powinien być w niej określony wyraźnie (nie powinien być dorozumiany). Przepis o wejściu w życie uchwały w tym przypadku może przybierać różne brzmienie: uchwała wchodzi w życie po upływie (dni, tygodni, miesięcy) od dnia podjęcia", uchwała wchodzi w życie z dniem (dzień oznaczony kalendarzowo)", "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" (Czerw J., Krześnicki I.: "Działalność

uchwałodawcza rady gminy" Municipium SA, 2005). Ponadto pamiętać należy, że mimo iż uchwały będące aktami o charakterze wewnętrznym nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym to należy podać je do publicznej wiadomości. Dlatego też w takich uchwałach można zamieścić zapis: "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i jej treść podlega podaniu do publicznej wiadomości, poprzez...". Podanie do publicznej wiadomości uchwał organów stanowiących powinno odbywać się zatem na zasadach ustalonych każdorazowo w uchwale lub też zasady te mogą zostać określone w sposób generalny w statucie gminy.

Tymczasem Rada Miejska w Świebodzinie umieszczając zapis, iż "Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia" nie wskazała gdzie takie ogłoszenie miało by nastąpić, czy to na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy, czy też na stronie internetowej gminy. Należy ponadto zaznaczyć, że ogłoszenie na tablicy ogłoszeń lub stronie internetowej jest jedynie czynnością materialno-techniczną i jest niezależne od organu, który uchwalił akt normatywny.

W niniejszej sprawie nie jest możliwe również zastosowanie przepisu art. 45 ust. 1 pkt 5 w zw. z § 141 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie uchwały można by było nadać brzmienie: "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Przepis § 141 rozporządzenia stanowi, że "Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej". Użycie zwrotu "stosuje się odpowiednio" oznacza, że nie można automatycznie i dosłownie stosować norm wynikających z przepisów, do których nastąpiło odesłanie. Inaczej mówiąc pojęcie odpowiedniego stosowania oznacza, że w niektórych wypadkach określone normy prawne należy stosować bezpośrednio, niekiedy wyłącznie w określony sposób, w innych zaś przypadkach nie znajdują one w ogóle zastosowania, w danej sytuacji faktycznej lub prawnej (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 989/11). Odpowiednie stosowanie oznacza zatem konieczność respektowania specyfiki procesu uchwałodawczego w gminie i to w taki sposób, by go nie modyfikować. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stosujący określone przepisy odpowiednio winien zawsze mieć w tym zakresie na względzie cel i formę danego procesu, jak również winien uwzględniać różnice w stosunku do uregulowań, które mają być odpowiednio stosowane. W ocenie organu nadzoru w odniesieniu do uchwał będących aktami o charakterze wewnętrznym nie można zastosować przepisu art. 45 ust. 1 pkt 5 i nadać przepisowi o wejściu w życie takiej uchwały brzmienia: "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Przepis ten może mieć zastosowanie jedynie do aktów normatywnych (np. ustaw, rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego), których miejsce publikacji nie budzi wątpliwości gdyż zostało wyraźnie określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U z 2019 r. poz. 1461), tj. w dziennikach urzędowych. Natomiast uchwały o charakterze wewnętrznym nie podlegają ogłoszeniu w żadnym z tych dzienników, a jedynie podaniu do publicznej wiadomości. Dlatego też przy braku określenia w uchwale gdzie takie ogłoszenie miałyby nastąpić, nie ma możliwości ustalenia jednoznacznego terminu wejścia w życie konkretnej uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała powinna zatem zawierać termin jej wejścia w życie (określony wyraźnie, nie w sposób dorozumiany), tak żeby każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści od kiedy uchwała ta obowiązuje. Uchwała może zawierać zapisy o sposobie

podania jej treści do publicznej wiadomości, jednakże jak już wcześniej wskazano, nie można od tego uzależnić jej wejścia w życie.

Sformułowanie przepisu o wejściu w życie aktu normatywnego w taki sposób, że "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia" uniemożliwia faktycznie ustalenie konkretnej daty wejścia w życie takiego aktu. Uzależnienie wejścia w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego od jej ogłoszenia, w sytuacji gdy nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje nieważnością takiego zapisu. W tej sytuacji należy przyjąć, iż uchwała Nr LVI/752/2023 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Odnowy Miejscowości Kępsko na lata 2023-2030, zgodnie z ogólną zasadą, weszła w życie z dniem ich podjęcia przez Radę.

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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli