

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.13.2023

z dnia 21 lutego 2023 r.

Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich

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)

stwierdzam nieważność

§ 7 uchwały Nr XLI/349/23 Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia oraz w sprawie określenia zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wsparciem w ramach realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 oraz pomocy dla dzieci i uczniów w formie posiłku udzielanej na wniosek dyrektora szkoły lub przedszkola, w zakresie słów: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich podjęła uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia oraz w sprawie określenia zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wsparciem w ramach realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 oraz pomocy dla dzieci i uczniów w formie posiłku udzielanej na wniosek dyrektora szkoły lub przedszkola.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), oraz art. 8 ust. 2, art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) w związku z Uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 stycznia 2023r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) „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”. Zatem prawodawca miejscowy ma możliwość określenia wejścia w życie aktu prawa miejscowego w terminie dłuższym niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie zgodnie z art. 5 ww. ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich w § 7 uchwały uchwaliła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023r." W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA oz. w Gdańsku z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94, CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „TechPrawodR”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 TechPrawodR, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać, od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 7 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, i drugą - według której wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Dodać należy, że uchwała ta została opublikowana w Dzienniku

Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 23 stycznia 2023r., zatem wskazane w uchwale daty nie są tożsame.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 TechPrawodR, który na mocy § 143 TechPrawodR ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”; 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie (...) (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie (...) dnia (...) miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie (...) (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem (...) (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie (...); z wyjątkiem art. (...);, który wchodzi w życie (...)”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia (...)-(...) (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz.U. (...))”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12 uznał, że: „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości”.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne, co do terminu wejścia w życie uchwały. Zdaniem organu nadzoru, z powyższego przepisu uchwały wynika jednak, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przeszłej daty, tj. od 1 stycznia 2023 r. Zatem lokalny prawodawca winien był sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 TechPrawodR i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym, jak słusznie wskazano w § 6 uchwały. Oceniana uchwała została zatem opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 23 stycznia 2023 r. pod pozycją 215, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku z publikacją uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady wynikającą z treści § 7 uchwały o jej wejściu w życie „z dniem 1 stycznia 2023 roku”, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym, stwierdzenie nieważności § 7 uchwały w

zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie”.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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