

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.13.2024

z dnia 19 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVII/439/23 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 18 grudnia 2023r. w sprawie przyjęcia 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Dobiegniew na lata 2024-2026 w części § 3 w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od”.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2023r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Dobiegniew na lata 2024-2026.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2023r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz.U.2019.1461 j.t.).

Rada Miejska w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie przyjęcia 3-letniego Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Dobiegniew na lata 2024-2026 nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2023.1426 j.t. ze zm. – dalej „ustawa”). Akt prawny podejmowany na wskazanych podstawach prawnych nie posiada waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania i uchwalenia gminnego programu wspierania

rodziny, a tym samym do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Treścią programu są zapisy mające charakter analiz, wniosków, planów i celów oraz zasad polityki w zakresie ustalenia potrzeb rodzin przeżywających trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i działań mających na celu ich wsparcie, nie zaś na nałożeniu na adresatów obowiązków określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Wskazany program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Skoro badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Reasumując stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa art.13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych, ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art.13 pkt 10 ww. ustawy). Stąd też zasadne jest zakwestionowanie postanowień dotyczących jej wejścia w życie.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że powyższy przepis o wejściu w życie 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, jak każda inna uchwała rady gminy, 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 o wejściu w życie aktu prawnego 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 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 prawny (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 § 3 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 2024 roku. Natomiast z § 45 ust. 1 TechPrawodR wynika, że 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. (...))". Zasady te powinny być również respektowane przy tworzeniu uchwały przez radę gminy (miejską). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12: „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”.

Zdaniem organu nadzoru, z powyższego przepisu uchwały wynika jednak, że wolą Rady Miejskiej w Dobiegniewie było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 stycznia 2024 roku. Zatem lokalny prawodawca winien był sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku”. Taki zapis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 TechPrawodR i nie pozostawiałby żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

W świetle powyższych rozważań należało stwierdzić nieważność § 3 przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od”.

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