



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3636

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.147.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 721 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 8 uchwały nr III/15/24 Rady Miejskiej w Knyszynie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę Knyszyn, w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Knyszynie podjęła uchwałę nr III/15/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę Knyszyn, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 721 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W § 8 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.”.

Wskazana na wstępie uchwała stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

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 „zasadami techniki prawodawczej”. Wskazać tu należy § 6 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Nie ulega więc wątpliwości,

że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

Zgodnie z § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 141 ma odpowiednie zastosowanie do projektów uchwał i zarządzeń, 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 dnia 28 stycznia 2013 r., (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, 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. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

Przedmiotowa uchwała w § 8 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

Uznając powyższe i jednocześnie mając na uwadze fakt, iż przedmiotowy akt prawny został skierowany do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Podlaskiego i został opublikowany w dniu 5 lipca 2024 r. pod poz. 3338, a wolą organu gminy było nadanie mu mocy obowiązującej od dnia 1 września 2024 r. (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przeszkolonego), zasadnym jest stwierdzenie

nieważności niniejszej uchwały **w części**, a mianowicie w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*