



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 4 stycznia 2024 r.

Poz. 79

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.336.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1.01.2024r.” uchwały Nr XLVIII/392/2023 Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 27 listopada 2023r. zmieniającej Uchwałę Nr XX/153/2020 z dnia 26 sierpnia 2020r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2023r. Rada Gminy Tuszów Narodowy podjęła uchwałę Nr XLVIII/392/2023 zmieniającą uchwałę Nr XX/153/2020 z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały w zakresie zawartego w nim zapisu: „z mocą obowiązującą od 1.01.2024 r.” narusza art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461).

Zgodnie z treścią art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 września 2022r. sygn. akt: I SA/Ke 303/22 stwierdził, że „warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej (...). Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w u.o.a.n. Przepisy tej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego (w tym akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy) w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n.), zaś akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.)” W wyroku z dnia 15 grudnia 2021r. sygn. akt: I SA/Bk 495/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że: „dla skutecznego wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagany jest upływ okresu 14 dni od dnia jej ogłoszenia.”

Uchwała Nr XLVIII/392/2023 Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 27 listopada 2023r. zmieniająca Uchwałę Nr XX/153/2020 z dnia 26 sierpnia 2020r. w sprawie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 18 grudnia 2023r. pod pozycją 5858.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od 1.01.2024r. Takie sformułowanie, w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w dzienniku urzędowym w dniu 18 grudnia 2023r. oznacza jednak, że uchwała miałaby wejść w życie jeszcze przed upływem 14 dni od daty jej ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza przytoczony wyżej przepis art. 4 ust.1 ustawy o głoszeniu aktów normatywnych. Wprawdzie przepis art. 4 powołanej wyżej ustawy w ust.2 stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Badana uchwała nie zawiera jednak uzasadnienia, z którego wynikałoby, że zachodzi usprawiedliwiona zaistnieniem obiektywnych i niezależnych przyczyn konieczność wprowadzenia w życie zawartych w tym akcie unormowań w terminie krótszym niż 14 dni. Zwrócenia uwagi wymaga natomiast, że postanowienia uchwały Nr XLVIII/392/2023 wprowadzają podwyżki kosztów świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych „pogarszając” tym samym sytuację adresatów tego aktu.

Przedmiotowa uchwała stanowiąc akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny badanej uchwały trzeba mieć zatem na uwadze także wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa.

Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. W ocenie organu nadzoru w przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 3 określa bowiem dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „w terminie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego ” oraz „z mocą obowiązującą od 1.01.2024 r”. W orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się że sformułowania użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są 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 głoszeniu 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.” (por.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19).

Z powyższego wynika zatem niewątpliwie, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodać należy, że w myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej 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 ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „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 wskazał zaś, 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”.

Wobec powyższego należało zakwestionować zawarty w § 3 uchwały zapis we fragmencie cyt.: „z mocą obowiązującą od 1.01.2024r.” i orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński