



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 sierpnia 2024 r.

Poz. 5793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.712.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miasta Jaworzna lub jej jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr II/10/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miasta Jaworzna lub jej jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo

od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem Rada w żadnym stopniu nie ustaliła okoliczności uzasadniających odejście od zasady zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Zawarta w § 13 ust. 1 uchwały regulacja brzmi literalnie: *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia*, co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie *14 dni od dnia ogłoszenia* pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że w analizowanym przypadku nie może mieć także zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, z analizy postanowień uchwały jednoznacznie wynika, że intencją Rady było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu zasadnym jest wskazać także, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ... ”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych (tu w szczególności dłużników), niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Gmina Jaworzno w piśmie z dnia 19 sierpnia 2024 r. wskazała, że intencją Rady nie było skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Sformułowanie § 13 ust. 1 uchwały, że: *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia* – stanowi jedynie omyłkę pisarską.

Ze stanowiskiem Gminy Jaworzno nie sposób się zgodzić. Zdaniem organu nadzoru przepis o dacie wejścia w życie aktu prawa miejscowego może być interpretowany jedynie zgodnie z dyrektywami wykładni

językowej. Okoliczność niezgodności literalnego brzmienia przepisu § 13 ust. 1 uchwały z faktyczną intencją uchwałodawcy tym bardziej wskazuje na niedopuszczalną niejasność i niepewność co do daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały. Z kolei adresaci norm prawnych wynikających z uchwały muszą mieć pewność daty, od której niniejsze przepisy stają się prawem powszechnie obowiązującym na terenie Gminy.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowego określenia momentu wejścia w życie uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).*

W związku z powyższym Rada Miejska w Jaworznie naruszyła art. 4 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wobec czego stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miasta Jaworzna lub jej jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz