



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4811

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.189.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

#### stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały nr VI/83/24 Rady Miasta Białystok z dnia 27 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty stałej w żłobkach utworzonych przez Miasto Białystok oraz wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie, w części dotyczącej zwrotu: „z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.”.

#### UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2024 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr VI/83/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, jak natomiast stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza 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), poprzez przyjęcie wadliwego wejścia w życie uchwały.

Mocą § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.*

W ocenie organu nadzoru z treści ww. przepisu nie wynika w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2, zgodnie z którym, 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.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.

Tymczasem w analizowanej uchwale będącej aktem prawa miejscowego z § 3 wynikają dwie dyspozycje: pierwsza – uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i druga – uchwała obowiązuje od 1 października 2024 r.

W związku z powyższym należy zauważyć, że „w judykaturze ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis), nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. II FSK 1271/19, LEX nr 3065762; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, OSNP 1997 r., nr 1, poz. 8; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). W demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd” (wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7268/21).

Ponadto sposób zredagowania przepisu o wejściu w życie uchwały narusza reguły prawidłowej legislacji określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej „ZTP”, w szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP 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”.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że użycie przez organ stanowiący takich pojęć jak: „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego*” i „*z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.*” powoduje, że przepis staje się niejasny, budząc wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie i tym samym utrudniając odczytanie właściwej daty, od której

uchwała zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei musi zostać ocenione jako istotne naruszenie prawa, sprzeczne zarówno ze wskazanymi regułami ZTP, jak również z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 1 października 2024 r. pod poz. 4348, natomiast Rada Miasta w żaden sposób nie uzasadniła pominięcia okresu *vacatio legis*, co tym samym wyklucza możliwość wejścia w życie uchwały z dniem 1 października 2024 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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.

„Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19). Żadne tego rodzaju okoliczności nie zostały wskazane w uchwale Rady Miasta, bowiem uchwała ta nie zawiera uzasadnienia. Z uwagi zatem na brak wystąpienia przesłanek określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych niedopuszczalne było pominięcie okresu *vacatio legis*.

Biorąc pod uwagę powyższe zachodzi konieczność wyeliminowania § 3 uchwały w części dotyczącej zwrotu: „z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.”. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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*