



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2020 r.

Poz. 7684

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.915.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/193/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 29 września 2020 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wręczyca Wielka oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 2 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2020 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka podjęła uchwałę Nr XXI/193/20 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Wręczyca Wielka oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia Rady Gminy dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo. Przepisem § 4 uchwały Rada Gminy przewidziała jej wejście w życie w *terminie 14 dni* od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z jego treścią: *określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.*

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie tego przepisu ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Normy w niej zawarte mają cechy generalności i abstrakcyjności, a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną adresatów. Konsekwencją uznania powyższej uchwały za akt prawa miejscowego jest konieczność jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Warunkiem bowiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, wprowadzająca obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku

urzędowym oraz ustalania odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego (przepis art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy). W myśl przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych - *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*. Przepis ten nakazuje zatem stosowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis* dla stanowionego aktu normatywnego. *Ratio legis* tego unormowania związane jest z koniecznością zapoznania się adresatów norm prawnych z treścią aktu normatywnego. Ustawodawca uznał, że takim minimalnym okresem jest czternaście dni. Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych), 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 (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Kwestionowana uchwała, zgodnie z uregulowaniem § 4 uchwały, miałaby wejść w życie w terminie *14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Wprowadzenie zatem przez Radę powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca bowiem nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszenia w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14 dniowego okresu publikacyjnego - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Tymczasem w przedmiotowej sprawie nie sposób zdefiniować ważnego interesu państwa, który stosownie do treści ust. 2 tego przepisu wymagałby natychmiastowego wejścia w życie tej uchwały. W ocenie organu nadzoru nie zachodzą jednocześnie w tym przypadku żadne „nadzwyczaj wyjątkowe”, szczególne okoliczności, uzasadniające i usprawiedliwiające odstępianie przez Radę od konstytucyjnych reguł stanowienia prawa i skrócenie okresu *vacatio legis*. Nakaz zachowania *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Powyższy sposób regulacji uchwały niewątpliwie narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, określaną także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Przyjmowane nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97 - OTK ZU 1997 nr 5-6 poz. 64; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04 - OTK-A 2005 nr 2 poz. 15). Tym bardziej, że przy konstrukcji tego przepisu uchwały, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, w którym dniu czternastodniowego okresu, uchwała rzeczywiście wejdzie w życie.

Brak natomiast regulacji jednoznacznie normującej datę wejścia w życie aktu prawa miejscowego będzie przesądzał o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy podnieść, że taka regulacja jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 4 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, a który jednocześnie w sposób nieprecyzyjny określa moment nabycia przez uchwałę mocy obowiązującej, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a w konsekwencji tego jest on także sprzeczny z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków

podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX

nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak