

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**Nr NK-I.4131.47.2012.MGrz**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
z dnia 22 lutego 2012 r.

**Rada Gminy Pszczew**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność §§ 3 uchwał Rady Gminy Pszczew z dnia 26 stycznia 2012 r.:

- Nr XVII.91.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowej,
- Nr XVII.92.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowych,
- Nr XVII.93.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowych,
- Nr XVII.95.2012 zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia "Planu Odnowy Miejscowości Pszczew na lata 2008-2015",
- Nr XVII.96.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowej.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 stycznia 2012 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwały: Nr XVII.91.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowej, Nr XVII.92.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowych, Nr XVII.93.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowych, Nr XVII.95.2012 zmieniająca uchwałę w sprawie zatwierdzenia "Planu Odnowy Miejscowości Pszczew na lata 2008-2015" i Nr XVII.96.2012 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowej.

Uchwały doręczone zostały organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwały w części §§ 3 istotnie naruszają prawo, tj. § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Naruszeniem powyższych przepisów jest błędne sformułowanie przepisu o wejściu w życie przedmiotowych uchwał. W §§ 3 kwestionowanych uchwał Rada wskazała bowiem, iż każda z nich "wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Zasadą jest, że akty normatywne o charakterze wewnętrznym, w tym uchwały rad gminy, które nie są aktami prawa miejscowego, wchodzi w życie z dniem ich podjęcia przez odpowiedni organ. Dopuszczalne jest również nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym między innymi wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest natomiast uzależnienie wejścia w życie uchwały rady gminy nie będącej aktem prawa miejscowego od dnia jej ogłoszenia, skoro nie zawiera ona przepisów powszechnie obowiązujących i nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

Uchwały niestanowiące aktów prawa miejscowego nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, ich wejście w życie może być kształtowane dowolnie przez radę gminy. Przyjmuje się jednak, że czas wejścia w życie uchwały powinien być w niej określony wyraźnie (nie powinien być dorozumiany). Przepis o wejściu w życie uchwały w tym przypadku może przybierać różne brzmienie: "uchwała wchodzi w życie po upływie (dni, tygodni, miesięcy) od dnia podjęcia", "uchwała wchodzi w życie z dniem (dzień oznaczony kalendarzowo)", "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" (Czerw J., Krześnicki I.: "Działalność uchwałodawcza rady gminy" Municipium SA, 2005). Ponadto pamiętać należy, że mimo iż uchwały będące aktami o charakterze wewnętrznym nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym to należy podać je do publicznej wiadomości. Dlatego też w takich uchwałach można zamieścić zapis: "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i jej treść podlega podaniu do publicznej wiadomości, poprzez...". Podanie do publicznej wiadomości uchwał organów stanowiących powinno odbywać się zatem na zasadach ustalonych każdorazowo w uchwale lub też zasady te mogą zostać określone w sposób generalny w statucie gminy.

Tymczasem Rada Gminy Pszczew umieszczając zapis, iż "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia" nie wskazała gdzie takie ogłoszenie miało by nastąpić, czy to na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy, czy też na stronie internetowej gminy. Zasad dotyczących podawania uchwał do publicznej wiadomości nie zawiera

również Statut Gminy Pszczew. Należy ponadto zaznaczyć, że ogłoszenie na tablicy ogłoszeń lub stronie internetowej jest jedynie czynnością materialno-techniczną i jest niezależne od organu, który uchwalił akt normatywny.

W niniejszej sprawie nie jest możliwe również zastosowanie przepisu art. 45 ust. 1 pkt 5 w zw. z § 141 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie uchwały można by było nadać brzmienie: "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Przepis § 141 rozporządzenia stanowi, że do projektów uchwał i zarządzeń **stosuje się odpowiednio** zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej. Użycie zwrotu "stosuje się odpowiednio" oznacza, że nie można automatycznie i dosłownie stosować norm wynikających z przepisów, do których nastąpiło odesłanie. Inaczej mówiąc pojęcie odpowiedniego stosowania oznacza, że w niektórych wypadkach określone normy prawne należy stosować bezpośrednio, niekiedy wyłącznie w określony sposób, w innych zaś przypadkach nie znajdują one w ogóle zastosowania, w danej sytuacji faktycznej lub prawnej (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 989/11). Odpowiednie stosowanie oznacza zatem konieczność respektowania specyfiki procesu uchwałodawczego w gminie i to w taki sposób, by go nie modyfikować. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stosujący określone przepisy odpowiednio winien zawsze mieć w tym zakresie na względzie cel i formę danego procesu, jak również winien uwzględniać różnice w stosunku do uregulowań, które mają być odpowiednio stosowane. W ocenie organu nadzoru w odniesieniu do uchwał będących aktami o charakterze wewnętrznym nie można zastosować przepisu art. 45 ust. 1 pkt 5 i nadać przepisowi o wejściu w życie takiej uchwały brzmienia: "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia". Przepis ten może mieć zastosowanie do aktów normatywnych (np. ustaw, rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego), których miejsce publikacji nie budzi wątpliwości gdyż zostało wyraźnie określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. w dziennikach urzędowych. Natomiast uchwały o charakterze wewnętrznym nie podlegają ogłoszeniu w żadnym z tych dzienników, a jedynie podaniu do publicznej wiadomości. Dlatego też przy braku określenia w uchwale gdzie takie ogłoszenie miałby nastąpić oraz przy braku takich uregulowań w statucie gminy, nie ma możliwości ustalenia jednoznacznego terminu wejścia w życie konkretnej uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała powinna zatem zawierać termin jej wejścia w życie (określony wyraźnie, nie w sposób dorozumiany), tak żeby każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści od kiedy uchwała ta obowiązuje. Uchwała może zawierać zapisy o sposobie podania jej treści do publicznej wiadomości, jednakże jak już wcześniej wskazano, nie można od tego uzależnić jej wejścia w życie.

Sformułowanie przepisu o wejściu w życie aktu normatywnego w taki sposób, że "uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia" uniemożliwia faktycznie ustalenie konkretnej daty wejścia w życie takiego aktu. Uzależnienie wejścia w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego od jej ogłoszenia, w sytuacji gdy nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje nieważnością takiego zapisu. W tej sytuacji należy przyjąć, iż uchwały Rady Gminy Pszczew Nr XVII.91.2012, XVII.92.2012, XVII.93.2012, XVII.95.2012, XVII.96.2012, zgodnie z ogólną zasadą, weszły w życie z dniem ich podjęcia przez Radę.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**