



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 3309



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.207.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 lipca 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/515/2021 Rady Miasta Zamość z dnia 28 czerwca 2021 r.
w sprawie ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych w Szkolnym Schronisku
Młodzieżowym w Zamościu.**

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 XXXIII/515/2021 Rady Miasta Zamość z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Zamościu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/515/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2021 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miasta Zamość wskazała art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920) oraz § 77 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1872).

Zgodnie z art. 12 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Zgodnie z art. 8 ust. 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-8 (w tym szkolnych schronisk młodzieżowych; placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania) z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu.

W myśl § 77 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach, wysokość opłat za korzystanie z miejsc noclegowych w szkolnym schronisku młodzieżowym

przez dzieci, młodzież i ich opiekunów ustala w wymiarze od osoby za dobę organ prowadzący szkolne schronisko młodzieżowe, na wniosek dyrektora szkolnego schroniska młodzieżowego, uwzględniając warunki, jakimi dysponuje dane schronisko.

Opłaty, o których mowa w ust. 1, nie mogą przekraczać 3% wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn. zm.) - § 77 ust. 2 w zw. z § 76 ust. 6 rozporządzenia MEN.

W § 1 uchwały Rada Miasta Zamość ustaliła opłatę za korzystanie z miejsc noclegowych w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Zamościu w wysokości 27,78 zł od osoby za dobę (ust. 1). Kwota opłaty podlega zwiększeniu o obowiązującą stawkę podatku VAT (ust. 2). Opłaty za usługi świadczone przez jednostkę pobierane są w kasie jednostki (§ 2 uchwały).

W myśl § 5 i § 6, uchwała podlega ogłoszeniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zamość i wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem abstrakcyjne i generalne normy prawne, wiążące podmioty, które znajdują się na zewnątrz aparatu administracji. Uchwała ma charakter generalny, gdyż nie indywidualizuje adresatów zawartych w niej norm prawnych. Określenie wysokości opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych w szkolnym schronisku młodzieżowym dotyczy nieograniczonej liczby podmiotów, które ponosić będą ustalone przez Radę opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych szkolnego schroniska młodzieżowego w Zamościu. Nie ulega zatem wątpliwości, że normy zawarte w uchwale mają charakter powtarzalny, pozwalający na jej wielokrotne zastosowanie, co oznacza, że nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie.

Uchwała Nr XXXIII/515/2021 posiada zatem walor normatywności, ponieważ odpowiada przesłankom powszechności, ogólności i abstrakcyjności, właściwym dla aktów powszechnie obowiązujących.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego winna spełniać przewidziane dla tej kategorii aktów prawnych wymogi, to znaczy: musi być wydana przez kompetentny organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), wywierające "skutki zewnętrzne", a także winna zostać ogłoszona w sposób określony w ustawie z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. (sygn. akt III SA 1170/01), w którym Sąd stwierdza, iż: „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie”.

Stosownie bowiem do treści art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1); zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2). Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organ gminy w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla takich aktów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W myśl art. 4 ustawy 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 (ust. 1); 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 (ust. 2). Stosownie zaś do art. 13 ustawy - w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2).

Zgodnie z przytoczonymi przepisami prawa akty prawa miejscowego stanowiące przez radę gminy podlegają obowiązkowi promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie - co do zasady - po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru, określenie terminu wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych w szkolnym schronisku młodzieżowym - z dniem następującym po dniu ogłoszenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta (§ 5 i § 6 przedmiotowej uchwały) istotnie narusza art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Zamość, jako akt prawa miejscowego, powinna zatem co do zasady wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym. Pominięcie przewidzianego dla aktów prawa miejscowego trybu ogłoszenia uchwały powoduje, że jej postanowienia nie mogą stanowić podstawy prawnej dla określenia wysokości opłaty za korzystanie z miejsc noclegowych szkolnego schroniska młodzieżowego w Zamościu. Powyższe stanowisko pozostaje spójne ze stanowiskiem NIK wyrażonym w wystąpieniu pokontrolnym - LGD.410.00S.01.2015 P/15/082.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zmienił dotychczasową linię orzeczniczą w omawianym zakresie.

Odnosząc się natomiast do pisma z dnia 15 lipca 2021 r., które wpłynęło do organu nadzoru w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie wyjaśniam, iż w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 r. znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/515/2021 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Zamość,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość