



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 marca 2023 r.

Poz. 2343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.50.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie wyrazów „wchodzi w życie z dniem podjęcia i” uchwały nr LXV/559/2023 Rady Gminy Komorniki z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany stawek zwrotu kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych za 1 kilometr przebiegu pojazdu – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 stycznia 2023 r. Rada Gminy Komorniki podjęła uchwałę nr LXV/559/2023 w sprawie zmiany stawek zwrotu kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych za 1 kilometr przebiegu pojazdu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) , art. 39a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

W § 4 uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis uchwały, w zakresie określenia daty jej wejścia w życie, istotnie narusza 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), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: „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”. Z kolei stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy: „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”.

W kontekście powyższego przedmiotowa uchwała Rady Komorniki jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tak należy zatem interpretować pozostawiony przez organ nadzoru zapis § 4 uchwały.

Należy stwierdzić, że § 4 uchwały narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy, bowiem brak jest uzasadnienia dla wejścia w życie przedmiotowej uchwały z dniem jej podjęcia. Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwrócono uwagę w wyroku NSA z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, iż przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu powyższego wyroku przypomniano, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, co wynika z art. 5 ustawy. Wprowadzenie aktu normatywnego z wsteczną mocą obowiązującą może się jednak odbywać wyłącznie na zasadzie wyjątku i jedynie po spełnieniu ustawowych warunków, które muszą być rozpatrywane w kontekście podstawowych zasad konstytucyjnych. Przepis ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "wstecznej mocy obowiązującej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Moc wsteczna aktu jest dopuszczalna wtedy, gdy jest to "konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji", jak wskazano w wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 r. (P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., OTK 2001, Nr 2, poz. 29).

Z treści uzasadnienia ocenianej uchwały, wynika że celem ustanowienia daty jej wejścia w życie „z dniem podjęcia” było zapewnienie zgodności stawek zwrotu kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych za 1 kilometr przebiegu pojazdu z regulami wynikającymi z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2023 r. poz. 5), które weszło w życie w dniu 17 stycznia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru takie uzasadnienie nie pozwala jednak na przewidzenie wejścia w życie uchwały z dniem jej podjęcia, ponieważ rozwiązanie takie narusza w sposób istotny art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Akt prawa miejscowego nie może zatem wejść w życie przed jego ogłoszeniem, możliwe jest jedynie przewidzenie wstecznej mocy obowiązującej takiego aktu pod warunkiem ścisłego zachowania reguł określonych w art. 5 ustawy, czego jednak w przypadku przedmiotowej uchwały nie uczyniono.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, wskazanie przez Radę Gminy Komorniki terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały jako dnia jej podjęcia nie znajduje uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Komorniki

Wójt Gminy Komorniki