



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6631

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.257.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od" uchwały nr IV/20/2024 Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Nowy Tomysł - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Nowym Tomysłu podjęła uchwałę nr IV/20/2024 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Nowy Tomysł, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737), art. 52 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.), w związku z Obwieszczeniem Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. z 2024 r. poz. 174)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2024 r.

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

W § 5 przedmiotowej uchwały rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r".

W ocenie organu nadzoru przepis § 5 uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA orzekł, że "uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego".

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 5 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której wchodzi ona w życie "z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r".

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, 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 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA 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".

Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: "wejście w życie uchwały", (przyszła) "moc obowiązująca uchwały", czy wreszcie "stosowanie uchwały", i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 5 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2024 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2024 r.". Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 10 lipca 2024 r. pod pozycją 6230, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Mając na uwadze powyższe, a także wolę rady wynikającą z treści § 5 uchwały o jej wejściu w życie z dniem 1 września 2024 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym stwierdzenie nieważności § 5 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od".

Mając na względzie powyższe, należało orzec 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Nowym Tomyślu

Burmistrz Nowego Tomyśla