



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 29-07-2021

Znak: PNK.I.4130.75.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Baćkowice Nr XXXVII/187/21 z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie *określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Baćkowice na rok szkolny 2021/2022* w części dotyczącej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082), podjęła uchwałę w przedmiocie określenia średniej ceny jednostki paliwa na rok szkolny 2021/2022 w gminie dla potrzeb zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 w/w ustawy. W § 3 analizowanego aktu organ gminy określił, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2021 r.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 2 lipca 2021 r. W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis dotyczący określenia daty wejścia w życie uchwały. Wojewoda Świętokrzyski przesłał do rady gminy zawiadomienie z dnia 21 lipca 2021 r., znak PNK.I.4130.75.2021 o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień w sprawie. Rada gminy nie przedstawiła swojego stanowiska w niniejszej sprawie i nie odniosła się do pisma Wojewody.

W ocenie organu nadzoru, badając legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. sprzecznie z art. 4 ust. 1 w związku 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).

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Uchwała podejmowana w wykonaniu omawianego upoważnienia ustawowego stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, bowiem można jej przypisać charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego adresata). Charakter prawny przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego potwierdza także orzecznictwo sądowoadministracyjne (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Po 186/20; wyrok WSA Rzeszów z dnia 26.05.2020 r. II SA/Rz 341/20; I OSK 1646/20 - wyrok NSA z dnia 05-11-2020). Norma zawarta w § 1 uchwały, określająca średnią cenę jednostki paliwa w gminie na dany rok szkolny, skierowana jest przede wszystkim do rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy mają możliwość wyboru: czy skorzystać z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci organizowanego przez gminę, czy też taki transport zorganizować we własnym zakresie za zwrotem kosztów przez gminę (art. 39a § 1 p.o.). Aby takiego wyboru dokonać świadomie, rodzice muszą znać koszt refundacji przewozu we własnym zakresie, jakiego mogą spodziewać się ze strony gminy. Stąd też konieczność publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż powszechna znajomość średniej ceny jednostki paliwa jest niezbędna dla realizacji prawa wyboru przysługującego rodzicom dzieci niepełnosprawnych. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy została, na podstawie art. 39a ust 3 Pr. Oświatowego, upoważniona do określenia w drodze uchwały średniej ceny jednostki paliwa w gminie na każdy rok szkolny, które w analizowanej sprawie powinny obowiązywać z dniem 1 września 2021 r.

Przedmiotowa uchwała w § 3 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” oraz „z mocą obowiązywania od 1 września 2021 r”. Rozwiązanie to jest wewnątrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również krytycznie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96,

wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Organ gminy w tym zakresie dopełnił obowiązku przekazania przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, przyjmując prawidłowo podejmowaną uchwałę za akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 1 lipca 2021 r. pod poz. nr 2361.

Ponadto należy wskazać, iż konsekwencją określenia daty wejścia w życie uchwały w sposób sprzeczny z prawem jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego postanowienia zawartego w § 3 nadzorowanej uchwały. Początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pozbawienie tej regulacji mocy prawnej oznacza, że kwestia wejścia w życie uchwały będzie regulowana wprost cytowanym przepisem ustawy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (vide: I SA/Łd 88/20 - wyrok WSA Łódź z dnia 26-08-2020; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r. I SA/Łd 89/20; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 15 października 2020 r. I SA/Łd 94/20; wyrok NSA z 6 kwietnia 2016 r., II FSK 490/14). Tym samym należy przyjąć, iż brak wskazania w uchwale, która stanowi akt prawa miejscowego, terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (por. II FSK 633/20 - wyrok NSA z dnia 24 lipca 2020 r.).

W związku z powyższym, organ nadzoru postanowił o częściowym stwierdzeniu nieważności uchwały, w zakresie § 3 nadzorowanej uchwały, określającego wejście w życie aktu. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i w związku z tym na podstawie art. 2 ust. 1 oraz 4 ust. 1 u.o.a.n. podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym z mocy prawa.

Wskazane powyżej naruszenie prawa ma istotny charakter. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności uchwały w części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1725260.4459688.5414135
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze-RG Baćkowice.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze-RG Baćkowice
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.75.2021
Data dokumentu	2021-07-29
Skrót dokumentu	2983553B5C66065D0C02EB11E6B42D7E81DBB9EB
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	2021-07-29 07:52:29
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2021-07-29

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)