



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 listopada 2024 r.

Poz. 5071

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.398.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024r.” uchwały Nr VIII/55/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 października 2024r. w sprawie zmiany Uchwały nr LXII/505/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 13 września 2023r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Samorządowym żłobku w Baranowie Sandomierskim, maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie oraz warunków zwolnienia od ponoszonych opłat

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2024r. Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła uchwałę Nr VIII/55/24 zmieniającą uchwałę Nr LXII/505/23 z dnia 13 września 2023r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Samorządowym żłobku w Baranowie Sandomierskim, maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie oraz warunków zwolnienia od ponoszonych opłat.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2024r.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 58 ust.1 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2024r., poz. 338 ze zm.), zgodnie z którym wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

Uchwała podejmowana na podstawie wyżej przytoczonego art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest aktem prawa miejscowego. Stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania rady, która je ustanowiła i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stosownie bowiem do treści art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r., poz. 1461), zwanej dalej ustawą, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Przepis art. 4 ust.1 ustawy stanowi natomiast, że 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.

W §3 uchwały Nr VIII/55/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim zawarto zapis w myśl którego: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024r.”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej postanowienie w §3 zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji oraz przywołanego wyżej art. 4 ust.1 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by adresat zawartych w niej przepisów wiedział, w jaki sposób je zinterpretować. Precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma kluczowe znaczenie dla jego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15).

Należy następnie wskazać na treść § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie: 1) "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Uchwała wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Uchwała wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Uchwała wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Uchwała wchodzi w życie..., z wyjątkiem art..., który wchodzi w życie..."; 7) "Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... -... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013r. sygn. akt: II SA/Op 556/12 stwierdził, że cyt.: „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 prawnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 18 sierpnia 2020r. sygn. akt: I SA/Łd 89/20 wskazał natomiast, że cyt.: „w myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przytaczana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. (...) Data wejścia w życia 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.”

Termin wejścia w życie uchwały powinien być zatem wyraźnie określony (nie dorozumiany), tak by każdy adresat zawartych w niej przepisów nie miał żadnych wątpliwości, od kiedy uchwała będzie obowiązywać.

W orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się, że sformułowania użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są 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.” (por.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19).

Tymczasem §3 badanej uchwały zawiera w swej treści dwie dyspozycje, z których pierwsza określa, że uchwała „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

Podkarpackiego”, natomiast według drugiej „uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024r.”

Powyższy zapis zawiera zatem wewnętrzną sprzeczność, wskazując w istocie na dwa terminy wejścia w życie tego aktu. Stąd też należało stwierdzić nieważność §3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2024r.” uchwały Nr VIII/55/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 października 2024r. z powodu naruszenia art. 4 ust.1 ustawy.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru