



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 sierpnia 2022 r.

Poz. 5898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.205.2022.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania od” uchwały nr LI/546/22 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Rawicz – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2022 r. Rada Miejska Gminy Rawicz podjęła uchwałę nr LI/546/22 w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Rawicz.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 32 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 lipca 2022 r.

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

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), zgodnie z którym: „Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

W powołanym przepisie ustawodawca zastrzegł, że uchwała o ustaleniu sieci przedszkoli podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym - mimo że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego.

Jak słusznie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 czerwca 2019 r., I OSK 1450/18 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej „CBOSA”): „[...] uchwała o ustaleniu sieci przedszkoli ma charakter deklaratoryjny, stwierdzający jedynie stan istniejący w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę [...]”.

Podstawą prawną publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zatem art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461): „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: [...] inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W § 4 uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania od dnia 01 września 2022 r.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis 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.), co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Przedmiotowa uchwała, pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, winna spełniać wymogi określoności przepisów prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Obowiązek taki dotyczy także uchwał rady gminy i wynika z treści § 6 w związku z § 141 załącznika 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”, zgodnie z którym przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, 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. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 września 2020 r., IV SA/Po 122/20; CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy uchwała (lub jej poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny i precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w niej zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12; CBOSA).

Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 4 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 obowiązuje ona od 1 września 2022 r.

Podkreślić należy, że rozróżnianie przez prawodawcę 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 z regułami ZTP, ale również z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianej uchwały mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 września 2022 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”. Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 141 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 1 sierpnia 2022 r. pod pozycją 5700, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

W związku z publikacją uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady wynikającą z treści § 4 uchwały o jej wejściu w życie „od dnia 01 września 2022 r.”, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem

wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania od”.

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Rawicz

Burmistrz Gminy Rawicz