



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 05 września 2022 r.

Poz. 5550

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.755.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII/361/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Gminy Tworóg w roku szkolnym 2022/2023 w związku z refundacją kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek wraz z powrotem, w części określonej w § 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od*, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, § 45 ust. 1 pkt 4, § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: *Zasady techniki prawodawczej* w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 lipca 2022 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę Nr XLIII/361/2022 w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Gminy Tworóg w roku szkolnym 2022/2023 w związku z refundacją kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek wraz z powrotem, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

W § 3 uchwały Rada Gminy Tworóg określiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od 1 września 2022 r.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 uchwały o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, to jest z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, 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 RP). 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 § 3 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia oraz drugą - według której obowiązuje ona od dnia 1 września 2022 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej 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 ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „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 dnia 28 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Op 556/12 uznał, 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 należy, że rozróżnienie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak „wejście w życie uchwały”, „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 Zasad techniki prawodawczej, ale również narusza art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe pozwala uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Z niniejszej sprawy jednak jednoznacznie wynika, że wolą Rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2022 r. Zatem Rada Gminy Tworóg winna była sformułować przepis § 3 uchwały o wejściu w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”. Taka treść normy pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy jednak podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, albowiem do uchwały będącej aktem prawa

miejscowego, stanowionym przez Radę Gminy, stosuje się zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowionego przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, wynika wprost z art. 13 pkt 2 ustawy, natomiast stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy: „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”. Oznacza to, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym.

Powyżej wskazany termin ustawowy ma charakter terminu minimalnego, a lokalny prawodawca może ustalić późniejszy termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jak to ma miejsce w przypadku wejścia w życie przedmiotowej uchwały. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 maja 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 317/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest zatem warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje bowiem niezyskaniem przez niego mocy obowiązującej.*

Przenosząc powyższe na grunt ocenianej uchwały należy wskazać, że dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały i wypełniając zasady prawidłowej legislacji koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie wskazanym na wstępie. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie konieczne jest stwierdzenie nieważności również sformułowania: *w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, aby na skutek wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, treść przepisu § 3 uchwały zachowała poprawność językową i gramatyczną. Samo umieszczenie powyżej wskazanego sformułowania w treści § 3 uchwały należy ocenić jako prawidłowe, jednak w przedmiotowej sprawie, gdyby nie stwierdzono nieważności również tego sformułowania, konieczne byłoby orzeczenie nieważności co do całości uchwały. Z uwagi jednak na zasadę proporcjonalności, działanie takie nie byłoby zasadne, gdyż pozostała część uchwały jest zgodna z prawem. Istotnym jest z kolei to, czy dana uchwała faktycznie została opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym, nie zaś, czy adnotacja o tym została zawarta w treści uchwały. W przedmiotowej sprawie niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 2 sierpnia 2022 r. pod poz. 5086.

Reasumując, Rada Gminy Tworóg w § 3 uchwały naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy, § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej oraz art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/361/2022 Rady Gminy Tworóg z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Gminy Tworóg w roku szkolnym 2022/2023 w związku z refundacją kosztów przewozu uczniów niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek wraz z powrotem – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**