



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 5935

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.773.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 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 LX/481/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2022/2023, w części określonej w § 4 uchwały, jako sprzecznej 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”, w związku z art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Świętochłowicach przyjęła uchwałę Nr LX/481/22 w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2022/2023, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 39a ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2022 r.

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

Należy wskazać na treści art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z brzmienia tego artykułu wynika zasada zaufania obywateli do państwa, w której jednym z podstawowych założeń jest tworzenie prawa w taki sposób, aby przepisy były „formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (wyr. TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106).

Rada Miejska w Świętochłowicach w § 4 uchwały przyjęła, że: *Traci moc Uchwała Nr XLVII/377/21 Rady Miejskiej z dnia 27 września 2021 r.*, tj. uchwała Nr XLVII/377/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 września 2021 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2021/2022. Mocą uchylanej uchwały Rada ustaliła średnią cenę jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2021/2022.

Należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 39a ust. 3 ustawy *średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie*.

Dodatkowo art. 94 ustawy stanowi, że rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku.

Z powyżej powołanych przepisów ustawy jednoznacznie wynika, że organ stanowiący gminy jest upoważniony do określenia średniej ceny jednostki paliwa w gminie na każdy rok szkolny. A zatem okres obowiązywania średniej ceny paliwa uregulowanej w uchwale przez Radę wynika wprost z przepisów ustawy, tj. art. 39a ust. 3 w związku z art. 94 ustawy - średnia cena paliw jest określana na dany rok szkolny, a rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku. Tym samym uchwała uchylana w § 4, tj. uchwała Nr XLVII/377/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 września 2021 r., utraciła moc z dniem 31 sierpnia 2022 r. Regulacja § 4 uchwały jest zatem bezprzedmiotowa. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Świętochłowicach nie miała podstaw prawnych do decydowania o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XLVII/377/21, która *de facto* w dniu wejścia w życie przedmiotowej uchwały nie funkcjonowała już w obrocie prawnym. Uchylenie przepisów (czy też wprowadzenie regulacji o utracie mocy obowiązującej przepisów), które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale. Przepis § 4 uchwały może bowiem wywołać u odbiorcy wątpliwość, co do faktycznej daty utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XLVII/377/21: z dniem 31 sierpnia 2022 r. - co wynika z ww. regulacji prawnych, czy też z dniem wejścia w życie uchwały Nr LX/481/22 - tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, czyli z dniem 13 września 2022 r. Taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, zatem stwierdzenie nieważności § 4 uchwały, w świetle zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP, jest niezbędne i konieczne.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Świętochłowicach, przyjmując § 4 uchwały, w sposób istotny naruszyła prawo, tj. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 39a ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanego § 4 uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie, organ nadzoru zwraca również uwagę na błędne sformułowanie przepisu uchylającego w uchwale. Zgodnie z § 40 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 „ZTP”, który na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego: *Przepisowi uchylającemu ustawę nadaje się brzmienie: "Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy)".* Należy przy tym zaznaczyć, że tytuł należy wskazać w sposób pełny, a zatem w tym przypadku należy podać rodzaj aktu (uchwała Nr XLVII/377/21), nazwę organu wydającego (Rady Miejskiej w Świętochłowicach), datę aktu (z dnia 27 września 2021 r.) określenie jego przedmiotu (w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2021/2022) - stosownie do § 120 w zw. z § 143 ZTP. Tymczasem brzmienie § 4 uchwały nie stanowi zadość powyższym regułom. Nie podano pełnej nawy organu wydającego ani przedmiotu uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/481/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa na terenie Miasta Świętochłowice w roku szkolnym 2022/2023 – w części określonej wyżej, 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