



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 6 października 2020 r.

Poz. 7563

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.591.2020.17

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 października 2020 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 3 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do kosztów ponoszonych od” uchwały nr XXI/162/2020 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostek paliwa w Gminie Kleszczewo na rok szkolny 2020/2021 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała nr XXI/162/2020 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostek paliwa w Gminie Kleszczewo na rok szkolny 2020/2021 została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 39 a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 910)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 września 2020 r.

#### **Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W § 3 uchwały Rada Gminy Kleszczewo postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do kosztów ponoszonych od 01 września 2020 r.”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 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., dalej: „Konstytucja 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 424/19 orzekł, że „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: „ZTP”), w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, 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 jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2020 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP 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 pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „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 podkreślił, 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 też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego 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 ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji RP.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2020 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2020 r.”. Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W związku z publikacją uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady wynikającą z treści § 3 uchwały o jej wejściu w życie od dnia 1 września 2020 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do kosztów ponoszonych od”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

**Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kleszczewo,

Wójt Gminy Kleszczewo.