



Bydgoszcz, 30 czerwca 2021 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.87.2021.MT

**Pan
Przemysław Jankowski
Burmistrz Miasta Nieszawa**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 44/2021

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII-145/21 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nieszawie, w części dotyczącej § 7, obejmującej sformułowanie: „*podpisania, z mocą obowiązującą od*”.

Uzasadnienie

W dniu 19 maja 2021 r. Rada Miejska Nieszawa podjęła uchwałę nr XXVII-145/21 w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nieszawie. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 31 maja 2021 r.

Jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 88 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1, 2, 5 i 9, art. 98 i 102 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 638).

Zawiadomieniem z dnia 17 czerwca 2021 r., znak: WNK.IV.4131.87.2021.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Przewodniczący Rady Miejskiej Nieszawa pismem z dnia 22 czerwca 2021 r., znak: RM.0004.10.2021, poinformował, iż na sesji w dniu 25 czerwca 2021 r. zostanie przedłożona radnym propozycja zmiany uchwały nr XXVII-145/21, uwzględniająca uwagi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Dnia 28 czerwca 2021 r. drogą elektroniczną przesłano do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego uchwałę nr XXVIII-147/21 z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII-145/21 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nieszawie. W toku jej analizy organ nadzoru dostrzegł, że § 7 uchwały nr XXVII-145/21 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 19 maja 2021 r. zawiera dwie daty jej wejścia w życie. („*Uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od 1 września 2021 roku.*”).

W ocenie organu nadzoru przepis § 7 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.). Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa

miejscowego jak i uchwał nie posiadających tego przymiotu, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „z.t.p.”, w szczególności § 6 w związku z § 141 z.t.p., 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. W ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego 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 akt prawny (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny i precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nich zawartych są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 7 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą – wedle której uchwał wchodzi w życie z dniem podpisania i drugą – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od 1 września 2021 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 z.t.p. który na mocy § 141 z.t.p. ma odpowiednie zastosowanie do uchwał nie będących aktami 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 z.t.p. 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 w reszcie „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 z.t.p., ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktów prawnych, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 7 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 dacie, tj. od dnia 1 września 2021 r. Świadczy o tym chociażby treść § 1 uchwały, zgodnie z którym „*Tworzy się z dniem 1 września 2021 r. Zespół Szkolno-Przedszkolny(...)*”. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2021 r.”. Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 141 z.t.p. i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Celem uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym stwierdzenie nieważności § 7 uchwały w zakresie zwrotu: „podpisania, z mocą obowiązującą od”. A zatem w obrocie prawnym pozostanie § 7 uchwały o treści: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2021 roku.”

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI

Mikołaj Bogdanowicz

