



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 699

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.34.2017 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 1 lutego 2017 r.

Rada Miejska w Łasku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

części § 9 – od wyrazów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.” uchwały Nr XXVII/296/2016 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Łask.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Łasku określiła wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Łask. W § 9 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru wskazał zastrzeżenia co do możliwości zawarcia w treści § 9 uchwały zapisu, iż wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wyjaśnień udzielił Przewodniczący Rady Miejskiej w Łasku, wskazując, że podjęcie przedmiotowej uchwały, określającej nowe reguły odpłatności za korzystanie z wychowania przedszkolnego, wynikała ze zmiany art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty wprowadzonej ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1985). Zmiana ta polegała na określeniu wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego tylko dla dzieci w wieku do lat 5. Dotychczas opłaty 1 zł za każdą godzinę pobytu w przedszkolu powyżej 5 godzin pobierane były od rodziców wszystkich przedszkolaków. W związku z powyższym, oraz faktem, że na podjęcie ww. uchwały Rada dysponowała niewielką ilością czasu, formułując zapis § 9 kwestionowanej uchwały zdecydowano się na sięgnięcie do możliwości, na jaką wskazuje art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.). Przewodniczący wskazał również, że w zakresie poruszonej w zawiadomieniu kwestii utraty mocy obowiązującej przez uchwałę Nr LV/530/14, w całości podziela stanowisko organu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejsze sprawie następujący pogląd.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na sesji w dniu 21 grudnia 2016 r., a zatem mając na uwadze zapis § 9 uchwały, oznacza, iż wchodzi ona w życie z mocą wsteczną, a to zdaniem organu nadzoru pozostaje w opozycji do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wprawdzie art. 5 tej ustawy nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

W sytuacji w której zgodnie z § 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 poz. 283) – jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się (...), zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym (...), przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego, oznacza, iż z dniem 9 grudnia 2016 r. dotychczasowa uchwała Nr LV/530/14 Rady Miasta w Łasku z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Łask, utraciła swoją moc obowiązującą (stanowisko takie zostało zaaprobowane zresztą przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Łasku). Zatem nie można zgodzić się z Przewodniczącym Rady Miejskiej w Łasku, iż podjęta uchwała Nr XXVII/296/2016 działa na korzyść jej adresatów w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym, a tym samym mogła wejść w życie z mocą wsteczną, to jest od dnia 1 stycznia 2017 r., ponieważ dotyczy fakultatywnego wprowadzenia obowiązkowej opłaty za korzystania z wychowania przedszkolnego. Na skutek takiego stanu prawnego, adresaci uchwały byłoby zobowiązani do zapłacenia za zajęcia przedszkolne za okres w którym uchwała jeszcze nie obowiązywała. Jak przyjmuje się w judykaturze, jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993 r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002 r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993 r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. w spr. P 4/99).

Na marginesie trzeba również zauważyć, że uchwała jaka wpłynęła do Wojewody Łódzkiego nie zawierała uzasadnienia. Zatem organ nadzoru nie mógł zweryfikować, czy wystąpiły okoliczności wyjątkowe uzasadniające nadanie uchwale mocy wstecznej, o której mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak przyjmuje się w judykaturze, z art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek uzasadniania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonana wykładnia celowościowa i systemowa przepisów zarówno rangi konstytucyjnej jak i ustaw samorządowych niewątpliwie prowadzi do wniosku, że organ podejmujący rozstrzygnięcie ma obowiązek sporządzić uzasadnienie, gdyż warunkuje ono kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 166/09). Rekapitulując przedmiotowa uchwała tego wymogu niewątpliwie nie spełniała, ponieważ nie zawierała uzasadnienia.

W sytuacji w której przedmiotowy zapis § 9 uchwały, w części wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.” w sposób istotny naruszają prawo, a zwłaszcza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

Burmistrz Łasku.