



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 781

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.48.2017 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 lutego 2017 r.

Rada Miejska w Łodzi

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:

§ 1. ust. 2 i 3 oraz części § 9 – od wyrazów: „z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r.” uchwały Nr XL/1055/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę dzieci do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Łódź.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Łodzi określiła wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę dzieci do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Łódź. W § 9 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r. Natomiast w § 1 ust. 2 i 3 uchwały, Rada określiła w jakich godzinach zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę przedszkola.

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 od 1 stycznia 2017 r. oraz zapisów zawartych w § 1 ust. 2 i 3 uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wyjaśnień udzielił Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi, wskazując, że 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.) nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, bowiem w uchwale wyłączona została możliwość pobierania opłat za pobyt 6-letnich dzieci w przedszkolach publicznych przekraczający ustalony czas na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Ma to związek z objęciem od 1 stycznia 2017 r. subwencją oświatową 6-letnich dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych. Powyższe wynika z art. 2 pkt 1 ustawy 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), zmieniającego zapis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zatem mając na uwadze powyższe, Rada Miejska w Łodzi podejmując uchwałę Nr XL/1055/17 w dniu 11 stycznia 2017 r., mogła nadać jej moc wsteczną, aby móc skutecznie zrealizować powyższą regulację, co działało również na korzyść rodziców 6-letnich dzieci, bowiem zwolnieni zostali z wnoszenia dotychczasowych opłat. Przewodniczący odnosząc się do

zapisów § ust. 2 i 3 uchwały, wyjaśnił, że w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o systemie oświaty, użyte zostały określenia zarówno „w czasie”, jak i „w wymiarze”, które to słowa nie są synonimami i nie oznaczają tego samego. Skoro ustawodawca w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty użył zwrotu „w czasie ustalonym przez organ prowadzący”, a w art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ww. ustawy używa zwrotu „w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2”, przy przyjęciu za słownikiem języka polskiego PWN (praca zbiorowa rok wyd. 2007), że „czas” to okres, pora, sposób wyznaczania czasu, to można stwierdzić, iż nie została przekroczona delegacja ustawowa wskazująca godziny, w których realizowane jest bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w przedszkolach publicznych.

Organ nadzoru prezentuje w niniejsze sprawie następujący pogląd.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na sesji w dniu 11 stycznia 2017 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 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.), 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 r. 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 XVII/315/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto Łódź, utraciła swoją moc obowiązującą. Zatem nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, iż podjęta uchwała XL/1055/17 działa na korzyść jej adresatów, między innymi rodziców 6 – letnich dzieci, bowiem zostali zwolnieni z wnoszenia dotychczasowych opłat, a tym samym mogła wejść w życie z mocą wsteczną, to jest od dnia 1 stycznia 2017 r. Uchwała podjęta przez Radę Miejską w Łodzi w dniu 11 stycznia 2017 r. dotyczy fakultatywnego wprowadzenia obowiązkowej opłaty za korzystania z wychowania przedszkolnego. Na skutek takiego stanu prawnego, adresaci uchwały byłiby 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 uchwałom 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.

Odnosząc się do zapisów § 1 ust. 2 i 3 uchwały, na mocy których Rada Miejska w Łodzi określiła w jakich godzinach zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę przedszkola, trzeba zauważyć, iż jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) ustala się minimalny czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych, co oznacza, że rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jej uprawnienie w zakresie dotyczącym ustalenia tego czasu. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dałby takiemu uprawnieniu wyraz w przepisach ustawy, zaś tego ustawodawca nie uczynił (wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 363/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II Sa/Bd 10/14). Trzeba również zauważyć, jak przyjmuje się w judykaturze, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i **nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej** (por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zatem organ nadzoru nie przychyła się do wyjaśnień udzielonych w tym zakresie przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Łodzi.

W sytuacji w której zapisy § 9 w części wyrazów „z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r.” oraz § 1 ust. 2 i 3 uchwały, w sposób istotny naruszają prawo, a zwłaszcza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, 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:

Prezydent Miasta Łodzi.