



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 782

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.49.2017 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 lutego 2017 r.

Rada Miejska w Poddębicach

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 § 5 – od wyrazów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.” uchwały XXXVI/226/16 Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Poddębice przedszkolu publicznym oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Poddębicach określiła wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Poddębice przedszkolu publicznym oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych.

W § 5 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 na swoje wątpliwości co do możliwości zawarcia w treści § 5 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 Poddębicach wskazując, że z nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1985) wynika, że od 1 stycznia 2017 r. nie będzie można pobierać opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego za dzieci 6-letnie, ustawa nie zawiera żadnych przepisów przejściowych w zakresie mocy prawnej uchwał rad gmin dotyczących opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego obowiązujących przed dniem wejścia w życie tej ustawy zaś intencją Rady Miejskiej było zapewnienie organowi wykonawczemu gminy możliwości pobierania opłat za wychowanie przedszkolne dzieci w wieku do lat 5 i obowiązywanie tej uchwały od dnia 1 stycznia 2017 r.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na sesji w dniu 28 grudnia 2016 r., co w kontekście zapisu § 5 uchwały oznacza, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, a dalszy zapis „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.” powoduje wejście uchwały z mocą wsteczną.

Pozostaje to, zdaniem organu nadzoru, 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. Art. 5 tej ustawy nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże, 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.

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 to, iż z dniem 9 grudnia 2016 r. dotychczasowa uchwała Nr XLIII/252/13 Rady Miejskiej w Poddębicach z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 5877) utraciła swoją moc obowiązującą. Zatem nie można zgodzić się ze stanowiskiem Rady Miejskiej, iż uchwała XXXVI/226/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. w celu uregulowania kwestii opłat za wychowanie przedszkolne, powinna obowiązywać od dnia 1 stycznia 2017 r.

Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał 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).

Należy 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 § 5 uchwały, w części „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 Poddębic.