



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 listopada 2023 r.

Poz. 9202

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.932.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 października 2023 r.

Rada Gminy Gorzkowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LV.403.2023 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 25 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej opłaty za pobyt i maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Samorządowym Klubie Malucha w Gorzkowicach.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gorzkowice ustaliła wysokość miesięcznej opłaty za pobyt i maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w Samorządowym Klubie Malucha w Gorzkowicach.

Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały mając wątpliwości co do zgodności z prawem § 4 uchwały, na mocy którego uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r., ponieważ tak skonstruowana treść § 4 oznacza, że lokalny prawodawca postanowił, iż uchwałe nadana została wsteczna moc obowiązywania.

W wyjaśnieniach udzielonych w dniu 17 października 2023 r. Przewodnicząca Rady Gminy Gorzkowice wskazała, że cechy usług świadczonych przez Klub ustalają ich charakter jako świadczenia cywilnoprawnego, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że rodzic lub opiekun może ponosić ciężar opłaty tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim korzysta ze świadczenia. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w żłobku odpowiada rozmiarowi i zakresowi tego świadczenia. Tym samym podjęcie przedmiotowej uchwały z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r. była koniecznością wynikająca z faktu objęcia opieką i wyżywieniem dzieci od tego terminu i realizacją zasady ekwiwalentności wzajemnych świadczeń. Wobec powyższego brak jest podstaw do uznania, że Rada Gminy Gorzkowice pogorszyła sytuację adresatów uchwały, a co za tym idzie nie wyklucza to możliwości zastosowania w tym przypadku unormowań określonych w art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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, zaś stosownie do ust. 2 w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą

wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Wskazany przepis wprowadza tzw. zasadę nieretroaktywności aktów prawnych w polskim porządku prawnym (*lex retro non agit*). Zasada ta wynika z przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 5 te same ustawy, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że możliwość skorzystania z art. 5 ustawy powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy. Odstępstwo od zasady jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to „konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Przy czym im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37). Zdaniem organu nadzoru „zasada demokratycznego państwa prawnego”, do której odwołuje się ww. art. 5 ustawy powinna być rozumiana w taki sposób, jak to interpretuje Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten używa również tego samego określenia wskazując, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W wyroku z dnia 7 października 2008 r., P 30/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Natomiast w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. K 23/03 Trybunał wyjaśniał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny.

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje, ponieważ uchwała określa wysokość opłat za pobyt i maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w Samorządowym Klubie Malucha w Gorzkowicach. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu, który określa wysokość opłaty należnej od adresata tego aktu stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego winna podlegać podstawowym regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym samym zasadne jest stwierdzenie nieważności tegoż aktu wolidacyjnego w całości, ponieważ stwierdzenie jedynie nieważności w całości § 4 uchwały, czy też jego części w zakresie wyrazów „i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r.” nadal oznaczałoby, iż przedmiotowy akt istotnie naruszałby prawo, to jest 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. Trzeba również wskazać, że w kompetencjach wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda ma jedynie uprawnienia do eliminowania z obrotu prawnego uchwały, czy też jej części (działanie kasatotypne), a nie posiada natomiast prawa do uzupełnienia w zamian za organ uchwałodawczy regulacji zawartych w uchwale, w tym przypadku, że uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Nie można jednocześnie przychylić się do argumentów Przewodniczącej Rady Gminy Gorzkowice, że podjęcie przedmiotowej uchwały z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r. była koniecznością wynikająca z faktu objęcia opieką i wyżywieniem dzieci od tego terminu i realizacją zasady ekwiwalentności wzajemnych świadczeń. Trzeba bowiem z całą stanowczością stwierdzić, że akceptacja poglądu Przewodniczącej Rady

Gminy Gorzkowice prowadziłyby do dopuszczalności wywierania mocy wstecznej przez określenie opłaty za korzystanie z Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach– już po skorzystaniu przez dzieci z tej placówki. Innymi słowy, dopuszczałyby to sytuację, w której ex post osoby te musiałyby uiścić opłaty określone w przedmiotowej uchwale, nieznane w chwili korzystania przez nie z placówki, jeżeli tylko gmina by je uchwalila z mocą wsteczną. Tymczasem, źródłem wiedzy obywateli o treści obowiązującego ich prawa miejscowego nie jest sama uchwała rady gminy, lecz jej treść opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym województwa (vide wyrok NSA z dnia 8 września 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18).

W sytuacji, w której ww. uchwała w istotny sposób narusza prawo, 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Gorzkowice