



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 20 października 2022 r.

Poz. 5283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 119/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 19 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVII/321/2022 Rady Gminy Łysomice z dnia 13 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/157/2017 Rady Gminy Łysomice z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez dzieci w wieku do lat 5 w Przedszkolu Publicznym Jelonek w Papowie Toruńskim, prowadzonym przez Gminę Łysomice.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLVII/321/2022 Rada Gminy Łysomice znowelizowała uchwałę nr XXXI/157/2017 zmieniając wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez Gminę publicznym przedszkolu. Jednocześnie na mocy § 4 postanowiono o obowiązywaniu uchwały od dnia 1 września br. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 września 2022 r.

Zawiadomieniem z 11 października 2022 r. znak WNK.DT.4131.36.2022 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 14 października 2022 r. Wójt Gminy nie zakwestionował zgłoszonych zarzutów i wskazał na możliwość podjęcia nowej uchwały.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1930, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą”. Na podstawie cytowanego przepisu: „Rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę: publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe;”.

Jednoczenie w wytycznych do tej kompetencji ustawodawca ustala maksymalny limit tej opłaty, który jest waloryzowany obwieszczeniem ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 52 ust. 3 i 7 ustawy). Obecnie w obwieszczeniu z dnia 10 czerwca 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 613) stawka ta wynosi 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu. Tym samym rada gminy ma swobodę określania wysokości opłaty, ale do maksymalnego, ustawowego limitu.

Wobec powyższego kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Łysomice podniosła opłatę do maksymalnej dopuszczalnej wartości.

Natomiast istotną specyfiką w sprawie jest charakter prawny tej uchwały, której podstawowym, formalnym celem jest zmiana dotychczasowej uchwały o nr XXXI/157/2017. Jednak w stanie faktycznym sprawy uchwała nr XXXI/157/2017 została już wcześniej usunięta z obrotu prawnego (zgodnie z zapisem § 4 uchwały nr XLIV/247/2018 Rady Gminy Łysomice z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu przeznaczanego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym Jelonek

w Papowie Toruńskim, prowadzonym przez Gminę Łysomice (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 1751): „Traci moc uchwała Nr XXXI/157/2017 Rady Gminy Łysomice z dnia 26 stycznia 2017r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez dzieci w wieku do lat 5 w Przedszkolu Publicznym Jelonek w Papowie Toruńskim, prowadzonym przez Gminę Łysomice.”).

Wobec powyższego, działanie Rady Gminy Łysomice było bezprzedmiotowe (odnosiło się do uchwały nieobowiązującej) i nie realizowano tym samym podstawy prawnej. Taki zabieg uchwałodawczy narusza podstawowe dyrektywy zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

Należy podkreślić, że uchwały zmieniające mają charakter jednorazowy (ich celem jest nowelizacja uchwały podstawowej), a tym samym ustalone normy prawne nie są bezpośrednio stosowane na podstawie takiej uchwały. Objasniając naturę aktów zmieniających w doktrynie prawa wyjaśniono, że: „W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Nie oznacza to, że nie mają one charakteru normatywnego - normatywny charakter tych przepisów nie budzi wątpliwości (zob. np. orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10). Jednorazowość przepisów zmieniających przejawia się w tym, że ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują.”

W podobnej merytorycznie sprawie „Trybunał uznał, że "ustawodawca, dążąc do precyzji i jasności regulacji prawnych, powinien unikać sytuacji, w której przepis późniejszej ustawy nowelizującej zawiera przepis przewidujący uchylenie przepisu ustawy nowelizowanej, uchylonego przez wcześniejszą ustawę nowelizującą [...]. W takiej sytuacji nie powstają wprawdzie wątpliwości co do skutków obu ustaw nowelizujących, jednak ustawa nowelizująca wchodząca w życie później zawiera przepis bezprzedmiotowy, który nie wprowadza dalszych zmian w systemie prawnym. Przepis ten, z uwagi na szczególny kontekst, nie zawiera żadnej treści normatywnej. Zaistnienie w systemie prawnym przepisów, które nie tylko nie zawierają żadnej treści normatywnej, lecz także mogą budzić u adresatów wątpliwości co do znaczenia innych przepisów, jest niezgodne z postulatem niesprzeczności systemu prawa, a tym samym z zasadą poprawnej legislacji, a także zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa". Argumentacja ta skłoniła Trybunał do uznania tych przepisów zmieniających za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK-A 2010, nr 6, poz. 64).” (G. Wierczyński: Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, LEX)

Dodatkowe zarzuty w niniejszej sprawie dotyczą ustalenia przez Radę Gminy obowiązywania podniesionej stawki opłaty już od 1 września br. (§ 3 uchwały), to jest z mocą wsteczną (uchwałę podjęto w dniu 13 września br., a ogłoszono w wojewódzkim dzienniku urzędowym 16 września 2022 r. pod poz. 4647).

Dyspozycja wejścia w życie i obowiązywania uchwały z dniem 1 września br. pomija obowiązek jej wcześniejszego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwały tego rodzaju należą do aktów prawa miejscowego, do który znajduje zastosowanie art. 88 Konstytucji RP: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.” Ponadto zasadą jest, że uchwały wchodzą w życie z zachowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis* (podstawowy to 14 dni od dnia ogłoszenia – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 5 tej ustawy nadanie wstecznej mocy obowiązującej jest wyjątkowo dopuszczalne „ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.” (wyrok NSA z dnia 30 września 2021 r. sygn. III FSK 2137/21). Wobec tego, podnoszenie opłaty publicznoprawnej (zwiększenie obowiązków) z mocą wsteczną istotnie narusza powołany przepis.

Ponadto zwracam uwagę, że zapis uchwały, który łączy: wejście w życie uchwały zmieniającej oraz jej wsteczną moc obowiązującą, narusza wytyczne technik legislacyjnych, które służą tworzeniu jasnych norm prawnych: „W określonych sytuacjach (gdy nie narusza to zasad konstytucyjnych) w akcie zmieniającym można wprowadzić przepis nakazujący zastosowanie norm wyrażonych w zmienianych przepisach do stanów sprzed ich wejścia w życie, ale należy:

- to zrobić w ramach przepisów przejściowych, a nie w ramach przepisu o wejściu w życie aktu zmieniającego;
- odnosić się do przepisów zmienianych w ich nowym brzmieniu, a nie do przepisów zmieniających.”

(cytowany „Komentarz...”).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa

ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Gminy Łysomice podejmując uchwałę nr XLVII/321/2022 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy oraz Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz