



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 16.10.2023 r.

Poz. 4529

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.85.2023.AK WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 28 września 2023 r.

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

stwierdza się nieważność

uchwały Nr 493/LI/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 148/XIV/VIII/2020 Rady Gminy Linia z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i zwolnień od tej opłaty.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2023 r. do wojewody pomorskiego wpłynęła uchwała Nr 493/LI/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 148/XIV/VIII/2020 Rady Gminy Linia z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i zwolnień od tej opłaty, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz. 40, poz. 572 i poz. 1463), art. 52 ust. 1-3 i ust. 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400) oraz art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, poz. 1718 i poz. 1672).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 22 września 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Linia o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którymi akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, a przepis ten nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W § 1 uchwały Rada Gminy Linia postanowiła zmienić uchwałę Nr 148/XIV/VIII/2020 Rady Gminy Linia z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i zwolnień od tej opłaty w taki sposób, że określona w jej § 2 ust. 1 opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego, wynosząca 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć ponad wymiar określony w § 1, z dniem 1 września 2023 r.

będzie wynosiła 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę ponad wymiar 5 godzin dziennie. Z kolei, w § 4 uchwały organ stanowiący zawarł przepis, zgodnie z którym „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego*”.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (jej przepisy mają charakter generalny i abstrakcyjny) i bezsprzecznie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny kwestionowanej uchwały trzeba przywołać wyrażone w doktrynie i orzecznictwie zasady niedziałania prawa wstecz oraz przyzwoitej legislacji, mające swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Z kolei zasada niedziałania prawa wstecz, choć jasna w swojej prostocie, nie ma charakteru absolutnego. W związku z powyższym nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej możliwe jest tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. W orzecznictwie przyjmuje się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw.

Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania takiej normy do nakładania obowiązków (por. wyroki NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18, wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 268/20). W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 1 wprowadza zmiany stanowiące podwyżkę opłaty z dniem 1 września 2023 r. Z kolei w § 4 uchwała mówi o wejściu powyższej zmiany w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana 4 września 2023 r., a więc jej przepisy weszły w życie 18 września 2023 r. W związku z powyższym Rada Gminy Linia określając w § 1 uchwały, że podwyżka opłaty będzie obowiązywała z dniem 1 września 2023 r. de facto nadała temu aktowi prawnemu wsteczną moc obowiązującą. Należy zauważyć, że nawet gdyby doszło do opublikowania uchwały w dniu jej podjęcia, tj. 24 sierpnia 2023 r. nie byłoby możliwości, aby jej przepisy obowiązywały od 1 września 2023 r. Podwyższenie opłaty jest zmianą niekorzystną dla adresatów uchwały, a więc nie stanowi przyznania praw, tylko nałożenie obowiązku. Tym samym retroaktywne działanie przepisów uchwały stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 493/LI/VIII/2023 Rady Gminy Linia z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 148/XIV/VIII/2020 Rady Gminy Linia z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i zwolnień od tej opłaty *jest* uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich