



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 8 listopada 2023 r.

Poz. 4793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.95.2023.MA WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

Wojewody Pomorskiego

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, poz. 1463 i poz. 1688)

stwierdza się nieważność

§ 5. uchwały Nr XLI/370/2023 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 25 września 2023 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2023 r.*”.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XLI/370/2023 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 25 września 2023 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie, 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, poz. 1463 i poz. 1688), art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, poz. 1718 i poz. 1672), art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400) oraz obwieszczenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. z 2023 r., poz. 243).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 17 października 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Czarnej Wodzie 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 § 5 uchwały w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2023 r.*” został podjęty 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 § 2 uchwały Rada Miejska w Czarnej Wodzie postanowiła, że „wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Czarna Woda, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1, wynosi 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w Przedszkolu”. W treści § 3 uchwały wskazano, że „traci moc uchwała Nr XXVI/199/18 z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie”. Z kolei, w § 5 uchwały organ stanowiący zawarł przepis, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2023 r.”.

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 orzecnictwie 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 prawidłowej 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 orzecnictwie przyjmuje się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej 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 § 2 wprowadza nową wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego stanowiącą podwyżkę opłaty w stosunku do stawki obowiązującej na podstawie uchwały uchylanej, tj. uchwały Nr XXVI/199/18 z dnia 26 lutego 2018 r. Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 25 września 2023 r. w związku z powyższym Rada Miejska w Czarnej Wodzie wprowadzając w § 5 uchwały zapis o mocy obowiązującej od dnia 1 września 2023 r. de facto nadała temu aktowi prawnemu wsteczną moc obowiązującą. 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 § 5 uchwały Nr XLI/370/2023 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 25 września 2023 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie w zakresie słów: „,z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2023 r.”, należy uznać za 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