

Wrocław, dnia 19 października 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” uchwały Rady Gminy Zagrodno z dnia 29 września 2011 r. Nr IX.55.2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Zagrodno.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” uchwały Rady Gminy Zagrodno z dnia 29 września 2011 r. Nr IX.55.2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Zagrodno.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 29 września 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. – zwanej dalej ustawą), Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) oraz § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.) Rada Gminy Zagrodno podjęła uchwałę Nr IX.55.2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Zagrodno.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 października 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru stwierdził podjęcie : - § 7 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011 r. Nr 197, poz. 1172), w związku z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwała powołuje w podstawie prawnej art. 14 ust. 5 ustawy, który upoważnia Radę do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych wykraczające poza podstawę programową, a także za świadczenia udzielane przez publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

Uchwałą Nr IX.55.2011 Rada Gminy Zagrodno ustaliła opłaty za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Zagrodno. Stanowiąc w zakresie wejścia przedmiotowej uchwały w życie Rada w § 7 uchwały wskazała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.

Istotnym jest, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych mówi, iż: „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 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.(...) Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” Artykuł zaś 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w punkcie 2, wskazuje, iż „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się(...) 2. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy”.

Jak wynika z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14 dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w przypadkach uzasadnionych.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Zagrodno, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 7 uchwały zapis określający datę rozpoczęcia jej obowiązywania jako dzień 1 września 2011 r., a więc przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Merytoryczne przesłanki wprowadzenia danego aktu ze wsteczną mocą obowiązującą wynikają z przepisów Konstytucji, w szczególności z jej art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 88 ust. 1. Jednakże zdaniem organu nadzoru brak podstaw do zastosowania tych przepisów do treści przedmiotowej uchwały Rady Gminy Zagrodno.

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, absolutny i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok 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).

Prowadząc postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały, mając na uwadze datę podjęcia i wpływu uchwały do Wojewody Dolnośląskiego, Organ Nadzoru pismem Nr NK-N.4131.942.2011.DP1 z dnia 12 października 2011 r. wystąpił do Wójta Gminy Zagrodno z prośbą o uzasadnienie zabiegu legislacyjnego polegającego na nadaniu przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Odpowiadając na zapytanie Organu Nadzoru Wójt Gminy Zagrodno w piśmie Nr OG.0711.11.2011 stwierdził, że : „Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.Dz. U. 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie z terminem krótszym niż 14 dni. Mogą one również wejść w życie nawet z datą wsteczną jeżeli przemawia za tym ważny interes. W związku z nowelizacją ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), która weszła w życie 1 września 2010r. (ustawa z 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty Dz. U. Nr 148, poz. 991) z dniem 31 sierpnia 2011r. straciły moc uchwały rady gminy dotyczące wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne. Mając na uwadze powyższe uchwała Nr XXXII/212/10 Rady Gminy Zagrodno z dnia 29 października 2010r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Zagrodno z dniem 31 sierpnia 2011r. straciła swoją moc. Zatem z dniem 1 września 2011r. za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Zagrodno, za czas przekraczający 5 godzin dziennie, opłaty nie mogły być pobierane. Należy przy tym wskazać, że opłata stanowi instytucje prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów samorządowych lub państwowych, dokonany w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Zagrodno przedmiotowej uchwale nadano moc wsteczną tj. z mocą obowiązującą od 1 września 2011r”.

Zdaniem Organu Nadzoru powyższa argumentacja Wójta Gminy Zagrodno nie dostarcza uzasadnienia dla nadania mocy wstecznej przedmiotowej uchwale. Obciążenie wyższymi opłatami za przedszkola nie znajduje

uzasadnienia w nadaniu uchwały Nr IX.55.2011 mocy wstecznej od dnia 1 września 2011 r., a więc przed upływem 14 dniowego vacatio legis od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazać należy, iż art. 5 ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, ale tylko, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Moc wsteczna może dotyczyć tylko przyznania praw, nie można zaś stosować tego przepisu do nakładania obowiązków, w tym do nakładania opłat za godzinę świadczenia przedszkolnego w wysokości dwukrotnie wyższej od poprzednio obowiązującej w gminie.

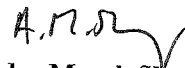
Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), a zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa