



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 7 w zakresie zapisu „z mocą obowiązywania od dnia 1 września 2011 r.” uchwały Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr X/68/2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Przedszkola Gminnego w Jerzmanowej.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa na sesji w dniu 24 sierpnia 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr X/68/2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Przedszkola Gminnego w Jerzmanowej.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 sierpnia 2011 r., przesłana pismem o sygn. OR.I.0001.45.2011 z dnia 26 sierpnia 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż § 7 uchwały, we fragmencie „z mocą obowiązywania od dnia 1 września 2011 r.”, w sposób istotny narusza art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2010 r. Nr 17, poz. 95) zwanej dalej także ustawą, w związku z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwałą Nr X/68/2011 Rada Gminy Jerzmanowa ustaliła opłaty za świadczenia Przedszkola Gminnego w Jerzmanowej. W § 7 uchwały zapisano, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązywania od dnia 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 wchodzi 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, mówi o tym, iż „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się (...) 2. akty prawa miejscowego stanowione 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 Jerzmanowa, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 7 uchwały zapis o mocy obowiązywania uchwały od dnia 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 Jerzmanowa.

W orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przy przyjmowaniu modelu państwa prawnego, mimo iż zakaz retroaktywności nie jest wysłowny w żadnej normie konstytucyjnej stwierdzić należy, iż w systemie prawa polskiego obowiązuje, a to na mocy art. 1 Konstytucji, względny zakaz retroakcji. Zakaz ten jest o tyle względny, o ile treść danego prawa była niegodziwa lub społecznie szkodliwa” (K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8).

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).

Uchwałą Nr X/68/2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Przedszkola Gminnego w Jerzmanowej, Rada Gminy Jerzmanowa podwyższyła opłaty za godzinę zajęć opiekuńczo – wychowawczych z 0,079 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, (opłaty te obowiązywały na podstawie uchwały Nr XXXVII/248/2009 z dnia 30 listopada 2009 r.), do wysokości 0,158 % minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Zdaniem organu nadzoru obciążenie wyższymi opłatami za przedszkola nie znajduje uzasadnienia w nadaniu uchwale Nr X/68/2011 mocy wstecznej od dnia 1 września 2011 r., a więc przed upływem 14 dniowego *vacatio legis* od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uzasadnienia dla nadania mocy wstecznej przedmiotowej uchwale nie dostarcza także argumentacja Przewodniczącego Rady, iż poprzednie opłaty obowiązywały tylko do 31 sierpnia 2011 r. (pismo o sygn. OR-I.0001.50.2011 z dnia 12 września 2011 r.).

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.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, tak powszechnie obowiązującego prawa, jak i aktów prawa miejscowego. Jest to zasada niezwykle ważna, gdyż oznacza ona, że akt prawny, który nie został należycie ogłoszony prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych. Tak więc nie można nałożyć dwukrotnie wyższych od poprzednio obowiązujących opłat za godzinę świadczenia przedszkola, przed upływem, wymaganego ustawą, 14 dniowego okresu *vacatio legis*.

Należy nadmienić także, iż współcześnie obowiązuje zasada, że nieznanomość prawa szkodzi, a nikt nie może się tłumaczyć nieznanomością prawa. Skoro zasada ta nadal jest wiążąca, to obowiązkiem organów stanowiących prawo, w tym Rady Gminy Jerzmanowa, jest dopełnienie warunku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwia dopiero zapoznanie się z jego treścią obywatelom.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa