



## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

**§ 8 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr IX/46/2011 z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia dodatkowe przedszkoli publicznych.**

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 26 sierpnia 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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 w zw. z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki podjęła uchwałę Nr IX/46/2011 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia dodatkowe przedszkoli publicznych.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 września 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 8 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 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 IX/46/2011 Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki ustaliła opłaty za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kamieniec Ząbkowicki. Stanowiąc w zakresie wejścia przedmiotowej uchwały w życie Rada w § 8 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 stanowi, że „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 Kamieniec Ząbkowicki, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 8 uchwały zapis określający datę rozpoczęcia jej obowiązywania jako dzień 1 września 2011 r., a więc dzień następujący przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Merytoryczne przesłanki wprowadzenia danego aktu do obrotu prawnego 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 postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki ujawniło, że brak jest podstaw do zastosowania wskazanych regulacji Konstytucji RP do treści tej uchwały.

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).

Prowadząc postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały, mając na uwadze datę podjęcia i wpływu uchwały do Wojewody Dolnośląskiego, a także datę, od której uchwała ta, zgodnie z wolą Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, zaczęła obowiązywać, organ nadzoru pismem Nr NK-N.4131.742.2011.JK8 z dnia 9 września 2011 r. wystąpił do Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki o uzasadnienie zabiegu legislacyjnego polegającego na nadaniu przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Odpowiadając na zapytanie organu nadzoru Wójt Gminy Kamieniec Ząbkowicki w piśmie Nr DPO.0007.02.2011 wskazał, że taki zabieg legislacyjny był konieczny z uwagi na pilną potrzebę zapewnienia obowiązywania przedmiotowej uchwały od początku roku szkolnego. Wójt wskazał także, że na mocy tej uchwały uchylone zostały dotychczas obowiązujące przepisy regulujące sprawę opłat za korzystanie ze świadczeń przedszkoli publicznych.

Przepisy te, jak wskazał Wójt, m.in. z uwagi na stosunkowo odległe daty, w jakich były podejmowane, nie uwzględniały w pełnym zakresie najnowszych doświadczeń orzeczniczych związanych z problematyką regulowaną przedmiotową uchwałą. W konsekwencji, zasadniczym celem zastosowanego zabiegu legislacyjnego było zapewnienie pełnej spójności przepisów regulowanych ww. uchwałą z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Wójt w piśmie tym podkreślił także, że stawki opłat określone przez Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki należą, zgodnie z jego wiedzą, do jednych z najniższych w Województwie Dolnośląskim.

Nie można jednakże nie zauważyć, że przy założeniu, że dziecko przebywa w przedszkolu dziewięć godzin dziennie przez dwadzieścia jeden dni w miesiącu, co oznacza, że rodzice uiszczają opłatę za czterogodzinny pobyt dziecka w przedszkolu, opłata ta będzie wynosiła za sam pobyt dziecka w przedszkolu 84 zł. W przypadku korzystania ze świadczeń przedszkola przez dziecko większą lub mniejszą liczbę godzin, opłata ta będzie się kształtowała w zależności od liczby tych godzin.

Tymczasem zgodnie z poprzednio obowiązującą uchwałą Nr XXIX/198/97, znowelizowaną m.in. mocą uchwały Nr XVII/102/04, opłata za korzystanie ze świadczeń przedszkola, bezpośrednio przed uchwaleniem przedmiotowej uchwały, wynosiła 45 zł.

Powyższe oznacza, że opłata ustalona przez Radę mocą przedmiotowej uchwały jest wyższa od poprzednio obowiązującej.

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, tym bardziej w wysokości 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.

W ocenie organu nadzoru powyższe oznacza, że nie można z mocą wsteczną nałożyć na mieszkańców Gminy 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 niezajomość prawa szkodzi, a nikt nie może się tłumaczyć niezajomością prawa. Skoro zasada ta nadal jest wiążąca, to obowiązkiem organów stanowiących prawo, w tym Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, jest dopełnienie warunku przewidzianego prawem ogłoszenia aktu prawnego, co jest warunkiem umożliwiającym zapoznanie się z jego treścią przez obywateli.

Odnosząc się do wyjaśnień Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki należy zauważyć, że mimo iż przedmiotowa uchwała faktycznie uchyla wcześniej obowiązującą uchwałę w zakresie wysokości opłat za przedszkola, to utrata mocy obowiązującej przez uchwałę Rady Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim Nr XXIX/198/97 z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świadczeń w przedszkolach publicznych nastąpiła z mocy prawa dnia 31 sierpnia 2011 r. O powyższym rozstrzygnął sam ustawodawca mocą art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 148, poz. 991). Mocą art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty ustawodawca dokonał m.in. nowelizacji art. 14 ustawy o systemie oświaty. Jednocześnie we wskazanym art. 2 tej ustawy postanowił, że dotychczasowe uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do czasu wydania uchwał przewidzianych w art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2011 r.

Tym samym uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki Nr XXIX/198/97 utraciła moc obowiązującą z mocy prawa, nie z woli Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki, z dniem 31 sierpnia 2011 r.

Brak jest zatem podstaw do przyjęcia za uzasadniające nadanie wstecznej mocy obowiązującej przedmiotowej uchwałę stanowisko Wójta, zgodnie z którym celem takiego zabiegu legislacyjnego miało być „zapewnienie pełnej spójności przepisów regulowanych ww. uchwałą z zasadami demokratycznego państwa prawa”.

W ocenie organu nadzoru uzasadnieniem nadania mocy wstecznej uchwałę nie może być konieczność ciągłego i nieprzerwanego pobierania opłat za świadczenia przedszkola. Tym bardziej, że fakt, iż uchwała Nr XXIX/198/97 utraciła moc obowiązującą 31 sierpnia 2011 r. wiadomy był od 13 sierpnia 2010 r., kiedy to ogłoszona została ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

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**