



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 25.05.2023 r.

Poz. 2582

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.39.2023.AK WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 17 maja 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 i poz. 572)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XLII/312/2023 Rady Gminy Sadlinki z dnia 12 kwietnia 2023 r. o zmianie Uchwały Nr XXXVI/224/2018 Rady Gminy Sadlinki z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznym przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej prowadzonych przez Gminę Sadlinki w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Uzasadnienie

W dniu 18 kwietnia 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XLII/312/2023 Rady Gminy Sadlinki z dnia 12 kwietnia 2023 r. o zmianie Uchwały Nr XXXVI/224/2018 Rady Gminy Sadlinki z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznym przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej prowadzonych przez Gminę Sadlinki w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej wychowania przedszkolnego, 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 i poz. 572) oraz art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 12 maja 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Sadlinki 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 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 którym 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.

W § 1 uchwały Rada Gminy Sadlinki postanowiła zmienić przepis § 1 uchwały Nr XXXVI/224/2018 Rady Gminy Sadlinki z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznym przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych przy szkole

podstawowej prowadzonych przez Gminę Sadlinki w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Z kolei, w § 3 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 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 wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą 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. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). 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). W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 3 określa dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. *” po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego ”* oraz *”z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r.”*. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne. W przedmiotowej sprawie intencją Rady Gminy było określenie znacznie dłuższego terminu wejścia w życie uchwały niż czternaście dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Skutkiem takiej regulacji miało być uzyskanie mocy obowiązującej uchwały, a przez to stosowanie jej przepisów od 1 września 2023 r. co w sposób oczywisty stanowi moment jej wejścia w życie. Z uwagi na powyższe, terminy „wejście w życie” oraz „uzyskanie mocy obowiązującej” należy w tym wypadku uznać za tożsame. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Jak wynika z utrwalonej już linii orzeczniczej w podobnych sprawach *”określenia użyte przez organ: ”wchodzi w życie” i ”z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie.”* (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, podobne wyroki: wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19).

Z przedstawionego poglądu judykatury jasno wynika więc, że data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podjęcie przez Radę Gminy Sadlinki uchwały, która budzi wątpliwości co do momentu jej wejścia w życie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/312/2023 Rady Gminy Sadlinki z dnia 12 kwietnia 2023 r. o zmianie Uchwały Nr XXXVI/224/2018 Rady

Gminy Sadlinki z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznym przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej prowadzonych przez Gminę Sadlinki w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej wychowania przedszkolnego, 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