

Szczecin, dnia 18 listopada 2011 r.

NK-4.4131.257.2011.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE 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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777)

stwierdzam nieważność

- § 1 ust. 5,

- § 2 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.”

uchwały Nr XIII/91/2011 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 13 października 2011 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Ustronie Morskie.*

Uzasadnienie

W dniu 13 października 2011 r. Rada Gminy Ustronie Morskie podjęła uchwałę Nr XIII/91/2011 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Ustronie Morskie.*

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, iż zapisy § 1 ust. 5 oraz § 2 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” naruszają w sposób istotny przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Jako materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały Rada Gminy Ustronie Morskie przywołała m.in. przepis 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 z późn. zm.), zgodnie z którym *organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2.*

Przywołany powyżej przepis niewątpliwie przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola w wymiarze powyżej pięciu godzin. Niemniej jednak, organ stanowiący gminy wprowadzając w § 1 ust. 5 niniejszego aktu zapis „*skreśla się § 9. uchwały*” naruszył bez wątpienia przepisy obowiązującego prawa. Przywołany przepis uchyla bowiem zapis dotyczący wejścia w życie oraz publikacji uchwały Nr X/55/2011 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 8 czerwca 2011 r. *w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia Przedszkola prowadzonego przez Gminę Ustronie Morskie, w brzmieniu „uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.* W tym miejscu stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/55/201, jako akt prawa miejscowego, została opublikowana – zgodnie z dyspozycją zawartą w jej przepisach końcowych -

w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 13 lipca 2011 r. Nr 81, pod pozycją 1507 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji. Biorąc pod uwagę powyższe, kwestionowany zapis § 1 ust. 5 uchwały Nr XIII/91/2011 narusza bezpośrednio regulacje §143 w zw. z § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiące, iż *w ustawie zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej*. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny, w cytowanym przepisie wyrażona została jedna z najstarszych i najbardziej podstawowych zasad techniki prawodawczej. Zarówno konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa, jak i nakaz jego stosowania przez organy władzy publicznej odnoszą się do prawa obowiązującego, a więc takiego, które weszło w życie i nie zostało pozbawione mocy obowiązującej. Wyjątkowo nakaz stosowania danych przepisów może się odnosić do stanów faktycznych mających miejsce przed wejściem w życie albo po utracie mocy przez te przepisy, ale do tego niezbędne jest wyraźne postanowienie ustawodawcy. Oznacza to, że dla realizacji konstytucyjnych obowiązków przestrzegania i stosowania prawa niezbędne jest, by prawodawca wyraźnie oznaczał termin daty wejścia w życie aktu prawnego (Grzegorz Wierczyński, Komentarz do zał. § 43 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"- komentarze Lex ABC 2003). W tym kontekście, uchylenie przez Radę Gminy Ustronie Morskie zapisów dotyczących wejścia w życie uchwały Nr X/55/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r., będącej aktem prawa miejscowego jest sprzeczne z prawem oraz budzi wątpliwość co do mocy obowiązywania wskazanej uchwały, a – co za tym idzie – zasadności podjęcia aktu zmieniającego jej zapisy. Tym samym, należy stwierdzić, iż przepis § 1 ust. 5 uchwały Nr XIII/91/2011 Rady Gminy Ustronie Morskie w sposób istotny narusza istniejące prawo.

Odnosząc się z kolei do treści § 2 uchwały Nr XIII/91/2011 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” stwierdzić należy, że nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa jest "wejście w życie" aktu prawa miejscowego jak w niniejszym przypadku – z mocą wsteczną. Merytoryczne przesłanki wprowadzenia aktu ze wsteczną mocą obowiązującą wynikają z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w szczególności z art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 88 ust. 1.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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. Z kolei, przepis art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zakwestionowany przez organ nadzoru w części przepis § 2 uchwały Nr XIII/91/2011, wobec przedmiotu tejże uchwały, jest w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego w aspekcie okoliczności, że określone przez Radę Gminy Ustronie Morskie zasady dotyczące ustalania wysokości opłat objętych uchwałą miałyby obowiązywać wówczas, kiedy jeszcze osobom zobowiązanym do uiszczania powyższych świadczeń formalnie nie byłyby znane (*vacatio legis* wynosi bowiem 14 dni od

dnia opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego). Niewątpliwie, przeciwko wejściu w życie z mocą wsteczną niniejszego aktu przemawia także reguła przyzwoitej legislacji oraz zasada praworządności.

Stanowisko powyższe pozwala uszanować podstawowe zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - zasadę zaufania do władzy publicznej i stanowionego przez nią prawa oraz zasadę pewności prawa (obrotu prawnego i niedezorientowania adresatów obowiązków, zakazów czy nakazów).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przepisów § 1 ust. 5 oraz § 2 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.” uchwały Nr XIII/91/2011 Rady Gminy Ustronie Morskie 13 października 2011 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Ustronie Morskie*, jest konieczne i uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA