

Rada Gminy Bojadła

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w części, tj. w zakresie §5, §6 ust. 1 i pkt 2, §7 ust. 1 i pkt 2 oraz §10 co do słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 2011 r.”** uchwały Rady Gminy Bojadła nr VII/41/11 z dnia 16.05.2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole samorządowe prowadzone przez Gminę Bojadła.

Uzasadnienie

W dniu 16.05.2011 r. Rada Gminy Bojadła podjęła uchwałę nr VII/41/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole samorządowe prowadzone przez Gminę Bojadła.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20.05.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten, w części wskazanej w sentencji, jest sprzeczny z prawem, tj. art. 5 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.: Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95), art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

Podstawowe naruszenie przywołanego wzorca kontroli legalności, przejawia się w nadaniu badanemu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej wobec braku przesłanek warunkujących wprowadzenie takiego uregulowania. Podnieść należy, iż w polskim porządku prawnym obowiązuje generalna zasada zakazująca działania prawa

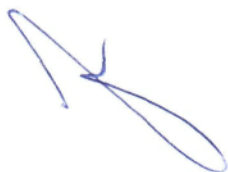
wstecz, którą Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z zasady demokratycznego państwa prawnego wysłowionej w art. 2 Konstytucji (*vide* wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39). Zasada *lex retro non agit* nie ma jednak charakteru bezwzględnego i sam ustawodawca dopuścił wyjątki od jej stosowania. Wyjątek taki przewidziany został właśnie w przywołanym w sentencji art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z powyższym przepisem nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej jest dopuszczalne „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego doprecyzowuje się powyższą przesłankę, akcentując, iż odstępstwo od omawianej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy "jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (*vide* np. 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). W kontekście powyższych uwag nie sposób dopatrzeć się jakichkolwiek okoliczności, które uzasadniałyby nadanie badanej uchwały wstecznej mocy obowiązującej. Określanie z datą wsteczną wysokości opłat za określone usługi oraz zasad ich ponoszenia nie realizuje bowiem żadnej wartości konstytucyjnej (a już na pewno wartości, która oceniana może być jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji), nie przyznaje ono żadnych szczególnych uprawnień, a wręcz przeciwnie stawia względem rodziców dzieci przedszkolnych konkretne wymagania i obowiązki (np. w zakresie terminu wnoszenia opłat, konieczności zadeklarowania ilości godzin dodatkowych świadczeń, z których korzystać będzie dziecko itp.).

Poza powyższym uchybieniem, badany przepis dotknięty jest i innym mankamentem prawnym. Otóż przypomnieć należy, iż zgodnie z omawianym §10 „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 2011 r.". Egzegeza powyższego przepisu prowadzi do konkluzji, iż Rada Gminy zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1.06.2011 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których

uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30.03.1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy było nadanie badanemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej (abstrahując od jej prawnej dopuszczalności), to winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący : „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i ma zastosowanie do usług świadczonych przez przedszkole samorządowe w Bojadłach z filią w Klenicy począwszy od dnia 1.06.2011 r.”.

Gwoli jasności odnotować nadto należy, iż sam fakt, że badana uchwała została podjęta w dniu 16.05.2011, tj. na 15 dni przed planowaną datą wejścia w życie, nie oznacza, iż nie doszło do naruszenia zakazu retroakcji. Należy bowiem pamiętać, iż wejście w życie aktu prawa miejscowego w sposób nierozzerwalny związane jest z faktem jego publikacji w Dzienniku Urzędowym. Jeżeli więc publikacja nastąpi po planowym przez organ stanowiący dniu wejścia w życie uchwały (tak jak ma to miejsce w realiach niniejszej sprawy), wówczas skutkiem tego jest nadanie temu aktowi wstecznej mocy obowiązującej (sprzed daty publikacji, a tym samym możliwości zapoznania się z uregulowaniami podjętego aktu prawnego).

Stwierdzenie nieważności §5, §6 ust. 1 i pkt 2, §7 ust. 1 i pkt 2 stanowi natomiast pochodną faktu, iż uregulowania powyższe podjęte zostały z przekroczeniem zakresu przyznanej radzie kompetencji prawodawczej. Godzi się odnotować, iż zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - 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. Zakres kompetencji prawodawczych organu stanowiącego został więc w powyższym przepisie precyzyjnie zakreślony, obejmując jedynie kwestię wysokości opłat za usługi świadczone przez



przedszkole. Stąd też kwestie związane z terminem i częstotliwością wnoszenia opłat (*vide* §6 ust. 1 i pkt 2 uchwały), obowiązkiem deklarowania liczby godzin w karcie zgłoszeniowej (*vide* §7 ust. 1) oraz wskazywanie, że szczegółowe zagadnienia związane z warunkami realizacji usług dodatkowych przez przedszkole zostaną uregulowane w umowie cywilnoprawnej (*vide* §7 pkt 2) nie mogą być przedmiotem uchwały organu stanowiącego.

Zakwestionowanie §5 badanej uchwały wynika natomiast z faktu, iż stanowi on powtórzenie zapisów ustawowych, tj. art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest tymczasem słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej nakazuje również podnieść zarzut obrazu art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Wyrażona w powyższym przepisie zasada legalizmu wymaga, aby każda norma kompetencyjna była tak realizowana, by nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W świetle poczynionych uwag stwierdzić należy, iż badana uchwała, w części wskazanej w sentencji, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Otrzymują:

1. adresat *DYREKTOR*
Województwa Lubuskiego
Wydział Nadzoru i Kontroli
2. ad acta *Jerusa Kaczmarek*

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

Sławomir Dudziak