



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 3 lutego 2023 r.

Poz. 690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.21.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), 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 z późn. zm.) oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

zapisu „z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r.” zawartego w § 3 uchwały Nr XXXVII/289/2022 Rady Gminy Mielec z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/241/2018 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, dla których Gmina Mielec jest organem prowadzącym

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy w Mielcu podjęła uchwałę Nr XXXVII/289/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/241/2018 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, dla których Gmina Mielec jest organem prowadzącym. Delegację do podjęcia analizowanej uchwały rada wywiodła z art. 52 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930). Podkreślić trzeba, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawarł w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zgodnie z postanowieniami § 1 dokonano zmiany (podwyższenia) opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym w którym kończą 6 lat. W § 3 uchwały przyjęto, że "Uchwała wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2023 r."

Przeprowadzona ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, że zapisy § 3 przedmiotowego aktu naruszają w sposób istotny regulacje zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dalej "ustawa" oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Stosownie do zapisu art. 4 ust. 1 ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i 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 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast 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.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. Na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnych zajęć oraz publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.). Ta maksymalna wysokość opłaty podlega waloryzacji. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy, który ogłasza Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "M.P." w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja oraz Minister ogłasza maksymalną wysokość kwoty opłaty po waloryzacji (art. 52 ust. 4 i 7).

Jednocześnie powołane na wstępie przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświaty nie stanowią, że zmiana opłat jest możliwa jedynie z początkiem roku szkolnego. Ponadto wprowadzenie podwyższenia opłaty w trakcie roku szkolnego z mocą obowiązującą od 1.01.2023 r., jako zmiana niekorzystna dla obywateli, jest niedopuszczalne, ponieważ prawo nie może działać wstecz z wyjątkiem, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993 r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002 r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993 r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. w spr. P 4/99). Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W zaistniałej sytuacji prawnej, nie zachodzi konieczność zastosowania przez Radę niniejszego rozwiązania prawnego, z uwagi na brak przesłanek oraz nadzwyczajnych okoliczności, które stanowiłyby podstawę do takiego działania. Uchwała została uchwalona 28 grudnia 2022 r. a następnie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego dnia 3 stycznia 2023 r. pod pozycją 52. Zgodnie z przepisami prawa dla skutecznego wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagany jest upływ okresu 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Uchwała nie mogła więc z mocy prawa wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru