



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 4517



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.334.2022

z dnia 21 września 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/284/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIII/273/2018 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/284/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIII/273/2018 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/284/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta Radzyń Podlaski powołała m.in. art. 52 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021r. poz. 1930, ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 ww. ustawy 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: 1) publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe; 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe. Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1 (ust. 2). Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, 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 (ust. 3).

Maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji

i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. 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. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6 (ust. 4). Jeżeli średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, 353, 794 i 1621) za rok kalendarzowy, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, a w przypadku waloryzacji dokonywanej po raz pierwszy - za rok 2013, wyniósł co najmniej 110, to wartość tego wskaźnika podzieloną przez 100 przyjmuje się jako wskaźnik waloryzacji (ust. 5). Jeżeli warunek, o którym mowa w ust. 5, nie został spełniony, to wskaźnik waloryzacji ustala się jako iloczyn podzielonych przez 100 wartości średniorocznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynoszący co najmniej 1,1 w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, do roku poprzedzającego termin waloryzacji, a w przypadku waloryzacji dokonywanej po raz pierwszy, w okresie od roku 2013 do roku poprzedzającego termin waloryzacji (ust. 6).

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja, o której mowa w ust. 4, wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w ust. 1, po waloryzacji (ust. 7).

W art. 52 ust. 3 ww. ustawa określa maksymalną wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 - 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego. Jednocześnie, w art. 52 ust. 4 ustawa zezwala na dokonywanie waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6.

W obwieszczeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, oraz maksymalnej wysokości kwoty tej opłaty, po waloryzacji (M.P. poz. 613) ogłoszono, że od dnia 1 września 2022r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,14 zł (pkt 2).

W § 3 uchwały Nr XLV/284/2022 Rada Miasta przyjęła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, *z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.*

W ocenie organu nadzoru, takie określenie terminu wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Zatem warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem

ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy stanowią rozwinięcie przepisów konstytucyjnych.

W myśl art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Radzyń Podlaski, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 24 sierpnia 2022 r., natomiast w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego została opublikowana w dniu 5 września 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2022 r. poz. 4256).

Zapis § 3 nadaje zatem uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie według art. 5 omawianej ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem*, tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

W orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należy traktować absolutnie wyjątkowo, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. Grzegorz Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2010; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9.11.2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13.09.2006 r., sygn. akt II OSK 758/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5.10.2007 r., sygn. akt II SA/Łd 665/07, dostępne w CBOSA).

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Rada Miasta Radzyń Podlaski w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż w uchwale Nr XLIII/273/2018 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018 r. poz. 1519) § 2 otrzymuje brzmienie: „*Świadczenia przedszkoli udzielane w czasie przekraczającym wymiar ustalony w § 1 są odpłatne w wysokości 1,14 zł (słownie: jeden złoty i 14/100) za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, dla uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.*”

Zgodnie z § 2 uchwały Nr XLIII/273/2018 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski (zmienionej uchwałą Nr IX/51/2019 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 17 maja 2019 r. - Dz. Urz. Woj. Lubel. z dnia 7 czerwca 2019 r. poz. 3576) – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr LV/284/2022 - „*Świadczenia przedszkoli udzielane w czasie przekraczającym wymiar ustalony w § 1 są odpłatne w wysokości 1,00 zł (słownie: jeden złoty 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, dla uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.*”

Analiza zapisów wymienionych wyżej uchwał prowadzi zatem do wniosku, że w stosunku do stanu prawnego przed podjęciem kwestionowanej uchwały Nr XLV/284/2022 Rada Miasta Radzyń Podlaski podwyższyła wysokość obciążenia finansowego za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Radzyń Podlaski.

Nadanie mocy wstecznej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki czy zwiększających obciążenia nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Należy zatem uznać, że nadanie przedmiotowej uchwale mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały XLV/284/2022 Rada Miasta Radzyń Podlaski we wskazanej części jest uzasadnione

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Radzyń Podlaski