



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 5040



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.362.2022

z dnia 20 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr L/699/2022 Rady Miasta Zamość z dnia 26 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość, w części obejmującej §2 ust. 2 uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/699/2022 Rady Miasta Zamość z dnia 26 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość, w części obejmującej §2 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr L/699/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta Zamość powołała m. in. art. 52 ust. 1 i 2 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 ta 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 ust. 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 § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Zamość ustaliła opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość – w wysokości 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu.

Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały, wysokość opłaty, o której mowa w § 2 ust. 1 obowiązuje od 1 września 2022 r.

W § 6 uchwały Rada Miasta przyjęła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2, wprowadzający z mocą wsteczną wysokość opłaty ustaloną w § 2 ust. 1 tej uchwały - został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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).

Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Należy zauważyć, że analizowana uchwała, dla której w § 6 ustalono termin jej wejścia w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego została podjęta w dniu 26 września 2022 r., w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego została opublikowana w dniu 3 października 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2022 r. poz. 4644). Niewątpliwie zatem przepis § 2 ust. 2 uchwały nadał wsteczną moc obowiązującą normom prawnym zawartym w § 2 ust. 1 uchwały.

Wprawdzie według przywołanego powyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie jest wyłączone nadanie 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.

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc 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 literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że możliwość skorzystania z art. 5 ustawy powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy. Odstępstwo od zasady jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to „konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok TK 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). Przy czym im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37).

Zdaniem organu nadzoru „zasada demokratycznego państwa prawnego”, do której odwołuje się ww. art. 5 ustawy powinna być rozumiana w taki sposób, jak to interpretuje Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten używa również tego samego określenia wskazując, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W wyroku z dnia 7 października 2008 r. P 30/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Natomiast w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. K 23/03 Trybunał wyjaśniał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny.

W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja jednak nie występuje.

Uchwała Nr L/699/2022 to akt normatywny, który określa wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość – tj. 1,14 zł (§ 2 ust. 1 uchwały).

W dotychczas obowiązującej uchwale Nr XXXVII/473/2018 Rady Miasta Zamość z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2018 r. poz. 901), w brzmieniu nadanym uchwałą Nr IV/50/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały określającej wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość - Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2019 r. poz. 1531), Rada Miasta ustaliła opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość w wysokości 1 zł (§ 2 uchwały).

Analiza zapisów wymienionych wyżej uchwał prowadzi zatem do wniosku, że w stosunku do stanu prawnego przed podjęciem uchwały Nr L/699/2022 Rada Miasta Zamość w § 2 ust. 1 uchwały podwyższyła wysokość obciążenia finansowego za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Zamość (z kwoty 1 zł na kwotę 1,14 zł).

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Dlatego też należy wykluczyć możliwość nadania mocy wstecznej omawianej regulacji § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały.

Skrócenie okresu vacatio legis w stosunku do norm prawnych nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35) godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/699/2022, we wskazanym zakresie, 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) Przewodniczący Rady Miasta Zamość
- 2) Prezydent Miasta Zamość