



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 5870



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.365.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 5 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXVII/359/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Włodawa, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r.”

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVII/359/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Włodawa, w części obejmującej § 3 uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r.”

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXVII/359/23 Rady Miejskiej we Włodawie została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 września 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miejska we Włodawie powołała m. in. art. 52 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400).

Zgodnie z treścią tego przepisu 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 zatem 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 wprowadza waloryzację 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.

Obwieszczeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M. P. z 2023 r. poz. 243) ogłoszono, że od dnia 1 września 2023 r. 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 1,30 zł (pkt 2).

W § 1 uchwały Nr LXXVII/359/23 Rada Miejska wprowadziła zmianę w uchwale Nr LXVI/302/22 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Włodawa (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 6717) w § 2 pkt 1 kwotę „1,14 zł” zastąpiła kwotą „1,30 zł”.

Ponadto w § 3 Rada przyjęła, iż uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i *wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r.*

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

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie – na podstawie upoważnień ustawowych – przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

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).

Natomiast w myśl 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.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej we Włodawie, 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 7 września 2023 r. a następnie ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 15 września 2023 r. pod poz. 5534. Niewątpliwie zatem przepis § 3 uchwały w brzmieniu: „*i wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r.*” nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Wprawdzie zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 sądownoadministracyjnym powszechnie akceptowana jest zasada nieretroaktywności aktów normatywnych.

Należy bowiem zauważyć, iż ustawowy zwrot „zasady demokratycznego państwa prawnego” 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, np. 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, ocenianej 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).

Zasada demokratycznego państwa prawnego, do której odwołuje się przytoczony wyżej 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.

W § 1 uchwały Nr LXXVII/359/23 Rada Miejska wprowadziła zmianę w uchwale Nr LXVI/302/22 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Włodawa (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 6717) w § 2 pkt 1 kwotę „1,14 zł” zastąpiła kwotą „1,30 zł”.

Przedmiotową uchwałą Nr LXXVII/359/23 Rada Miejska we Włodawie podwyższyła zatem wysokość obciążenia finansowego za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Włodawa.

W kontekście powyższego, wskazania wymaga, że Rada Miejska we Włodawie wprowadzając regulację polegającą na podwyższeniu opłaty za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów tej uchwały, powodując pogorszenie ich sytuacji.

Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego. W związku z tym nadanie uchwale mocy wstecznej nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Uzasadnienia dla nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej nie stanowi ponadto okoliczność, iż w obwieszczeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, wydanym w wykonaniu delegacji z art. 52 ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ogłoszono od dnia 1 września 2023 r. maksymalną wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, w wysokości 1,30 zł.

Wydanie powyższego obwieszczenia nie może uzasadniać nadania uchwale Nr LXXVII/359/23 mocy wstecznej.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić vacatio legis, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu vacatio legis krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając vacatio legis stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu vacatio legis wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie*

aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 maja 2018r., sygn. akt I SA/Łd 288/18 stwierdził: „*rada gminy musi wykazać, że wystąpiły okoliczności wyjątkowe uzasadniające nadanie uchwale mocy wstecznej, o których mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają szczególnie duże znaczenie w przypadku np. danin pobieranych przez państwo”.*

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 632/10, Sąd podkreślił natomiast, iż „*Nie można podzielić poglądu, że art. 4 powołanej ustawy stanowi jedynie zalecany wzorzec, pomocny przy stosowaniu prawa. Kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”.*

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej przepisom nakładającym na adresatów obowiązki, zwiększającym obciążenia, pozbawiającym nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej we Włodawie Nr LXXVII/359/23, 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 Włodawy
- 2) Przewodnicząca Rady Miejskiej we Włodawie