



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 listopada 2023 r.

Poz. 6295



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.409.2023

z dnia 7 listopada 2023 r.

stwierdzające nieważność nieważności uchwały Nr XLV/339/23 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 26 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych oraz innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wąwolnica, w części obejmującej § 2

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/339/23 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 26 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych oraz innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wąwolnica, w części obejmującej § 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/339/23 Rady Gminy Wąwolnica została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wąwolnica wprowadziła zmianę w uchwale Nr XXXVIII/225/18 z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych oraz innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wąwolnica, polegającą na nadaniu nowego brzmienia § 2 ust. 2 uchwały zmienianej (§ 1 uchwały Nr XLV/339/23).

Przedmiotową uchwałę Rada podjęła na podstawie m.in. art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023r. poz. 1400).

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 2022 r. poz. 504 i 1504) 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 § 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *traci moc uchwała nr XXXVIII/283/22 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 22 grudnia 2022r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVIII/225/18 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 10 maja 2018r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych oraz innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wąwolnica (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z dnia 30 grudnia 2022 r. poz. 7120).*

W ocenie organu nadzoru powyższa narusza § 90 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283, ze zm.).

Przepisy te stanowią, że zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.

Mocą § 2 uchwały Nr XLV/339/23 Rada Gminy Wąwolnica postanowiła o utracie mocy przez uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych oraz innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wąwolnica, co nie jest dopuszczalne w świetle przywołanych wyżej zasad techniki prawodawczej.

Z zasad techniki prawodawczej wynika jednoznacznie, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian,

które one dokonują. Z tego też względu uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołuje żadnego skutku i nie wpływa na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały. Kwestionowana uchwała powinna zatem dotyczyć zmiany uchwały Nr XXXVIII/225/18 Rady Gminy Wąwolnica w brzmieniu obowiązującym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nowelizującą Nr XXXVIII/283/22.

Uchylenie uchwały Nr XXXVIII/283/22 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Gminy Wąwolnica uczyniła w § 1 uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/339/23 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) Wójt Gminy Wąwolnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica