



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 4565



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.330.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/37/24 Rady Miasta Chełm z dnia 28 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm, w części obejmującej § 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały zmienianej w brzmieniu: „za godzinę zajęć” oraz § 3 uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 01 września 2024 r.”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/37/24 Rady Miasta Chełm z dnia 28 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm, w części obejmującej § 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały zmienianej w brzmieniu: „za godzinę zajęć” oraz § 3 uchwały w brzmieniu: „i wchodzi w życie z dniem 01 września 2024 r.”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/37/24 Rady Miasta Chełm została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta Chełm powołała m. in. art. 52 ust. 1 pkt 1 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754).

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 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 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 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. z 2024 r. poz. 174) ogłoszono, że od dnia 1 września 2024 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 1,44 zł (pkt 2).

W § 3 uchwały Nr V/37/24 Rada Miasta przyjęła, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego *i wchodzi w życie z dniem 01 września 2024 r.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „*i wchodzi w życie z dniem 01 września 2024 r.*” 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).

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 Chełm, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 28 sierpnia 2024 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 2 września 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2024 r. poz. 4296), a Rada określiła termin jej obowiązywania od dnia 1 września 2024 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 3 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

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.”*

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Trybunał kilkakrotnie wypowiedział 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).

W niniejszej sprawie Rada Miasta skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Miasta Chełm takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Rada Miasta Chełm w § 1 przedmiotowej uchwały wprowadziła zmianę § 2 ust. 1 uchwały Nr XXXVII/446/18 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018 r. poz. 2609, z późn. zm.), który utrzymał brzmienie: „Określa się opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku

szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Chełm w czasie przekraczającym czas bezpłatnych godzin nauczania, wychowania i opieki określony w § 1 w wysokości 1,44 zł za godzinę zajęć.”

Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 uchwały Nr XXXVII/446/18 Rady Miasta Chełm z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm – „Określa się opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Chełm, w czasie przekraczającym czas bezpłatnych godzin nauczania, wychowania i opieki określony w § 1 w wysokości 1 zł za godzinę zajęć.”

Analiza zapisów wymienionych wyżej uchwał prowadzi zatem do wniosku, że w stosunku do stanu prawnego przed podjęciem kwestionowanej uchwały Nr V/37/24 Rada Miasta Chełm podwyższyła wysokość obciążenia finansowego za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Chełm.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że Rada Miasta Chełm wprowadzając regulację polegającą na podwyższeniu opłaty za godzinę zajęć w publicznych przedszkolach, przyjęła rozwiązanie niekorzystne dla adresatów tej uchwały, powodując pogorszenie ich sytuacji finansowej. Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto wadą prawną innego rodzaju.

W § 1 uchwały Nr V/37/24 Rada Miasta Chełm nadała nowe brzmienie §2 ust.1 uchwały Nr XXXVII/446/18 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm: „Określa się opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Chełm w czasie przekraczającym czas bezpłatnych godzin nauczania, wychowania i opieki określony w § 1 w wysokości 1,44 zł za godzinę zajęć.”

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały dotyczący naliczania opłaty „za godzinę zajęć” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem opłata powinna być ustalona za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, a nie jak przyjęto w przytoczonym zapisie uchwały „za godzinę zajęć”. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Chełm nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat, niż wynika to z przepisów ustawowych.

Mocą art. 44 pkt 30 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2245), ustawodawca zmienił treść art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z nowym brzmieniem powyższego przepisu 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. Zmiana ta weszła w życie, zgodnie z art. 170 ww. ustawy zmieniającej - z dniem 1 września 2019 r.

Zatem zmiana przepisu art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wpłynęła na treść normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

O ile w obowiązującym porządku prawnym do dnia 31 sierpnia 2019 r. rada gminy, w oparciu o przepis art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, przy uwzględnieniu art. 52 ust. 3 ustawy, określała

przedmiotową opłatę w wysokości nie wyższej niż 1 zł „za godzinę zajęć”, to od dnia 1 września 2019 r. wysokość tej opłaty ustalana jest „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego” (*podkreślenie moje*).

Przedmiotowa regulacja § 1 uchwały Nr V/37/24 stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Rada Miasta nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1519/15 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 722/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 wskazał, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru jest zbieżne z poglądami prezentowanymi w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19 sierpnia 2024 r. znak: NP-II.4131.1.215.2024.4, z dnia 8 sierpnia 2024 r. znak: NP-III.4131.1.281.2024.4 i z dnia 24 lipca 2024 r. znak: NP-III.4131.1.263.2024.7; Wojewody Śląskiego z dnia 29 września 2023 r. znak: NP-II.4131.1.964.2023, z dnia 1 września 2023 r. znak: NP-II.4131.1.927.2023 i z dnia 10 sierpnia 2023 r. znak: NP-II.4131.1.846.2023; Wojewody Łódzkiego z dnia 19 października 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1002.2022.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Chełm Nr V/37/24, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Chełm
- 2) Przewodnicząca Rady Miasta Chełm