



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 września 2024 r.

Poz. 4626



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.338.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 września 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr V/21/2024 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Nielisz, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu „za każdą dodatkową godzinę zajęć” oraz § 4 uchwały w brzmieniu „z mocą obowiązującą od 1 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/21/2024 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Nielisz, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu „za każdą dodatkową godzinę zajęć” oraz § 4 uchwały w brzmieniu „z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.”

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr V/21/2024 Rady Gminy Nielisz została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Nielisz zmieniła uchwałę Nr XL/292/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 25 października 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Nielisz (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 5231).

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nielisz powołała m.in. art. 52 ust. 1-3 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).

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi akt prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W § 1 uchwały Nr V/21/2024 Rada Gminy postanowiła zmienić treść § 2 ust. 1 uchwały Nr XL/292/2022 z dnia 25 października 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Nielisz (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 5231). Przepis ten otrzymał brzmienie: „Określa się opłatę za korzystanie przez dzieci z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Nielisz za zajęcia realizowane w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie – w kwocie 1,44 zł. za każdą dodatkową godzinę zajęć”.

W ocenie organu nadzoru treść § 1 uchwały Nr V/21/2024 w zakresie, w jakim nadaje brzmienie § 2 ust. 1 uchwały Nr XL/292/2022 w części obejmującej słowa: „za każdą dodatkową godzinę zajęć” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przepis ustawy stanowi, że opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe, a nie – jak przyjęła Rada – za każdą dodatkową godzinę zajęć. Należy zauważyć, że zwrot „za każdą dodatkową godzinę zajęć” nie jest tożsamy znaczeniowo z ustawowym pojęciem „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka”.

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat niż wynika to z przepisu ustawy.

Rada Gminy nie jest władna modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W § 4 uchwały Rada Gminy przyjęła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od 1 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 Gminy Nielisz, 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 29 sierpnia 2024 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 10 września 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2024 r. poz. 4420), zaś Rada określiła termin jej obowiązywania od dnia 1 września 2024 r.

Niewątpliwie zatem przepis § 4 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 odpowiedniego *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 wypowiadał 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 Gminy skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Nielisz takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Rada Gminy Nielisz w § 1 przedmiotowej uchwały wprowadziła zmianę § 2 ust. 1 uchwały Nr XL/292/2022 z dnia 25 października 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Nielisz, ustalając wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wysokości 1,44 zł.

W § 2 ust. 1 uchwały Nr XL/292/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 25 października 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Nielisz, opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego wynosiła 1 zł.

Analiza zapisów wymienionych wyżej uchwał prowadzi zatem do wniosku, że w stosunku do stanu prawnego przed podjęciem kwestionowanej uchwały Nr V/21/2024 Rada Gminy Nielisz podwyższyła wysokość obciążenia finansowego za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Nielisz.

W kontekście powyższego wskazania należy stwierdzić, że Rada Gminy Nielisz wprowadzając regulację polegającą na podwyższeniu opłaty za godzinę zajęć w publicznych przedszkolach, przyjęła rozwiązania 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/21/2024 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Nielisz
2. Przewodniczący Rady Gminy Nielisz