



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 5934

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.788.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 września 2022 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/334/2022 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVIII/285/2018 Rady Miejskiej z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Pszów, w całości, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1930 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Pszowie podjęła uchwałę Nr XL/334/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXXVIII/285/2018 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Pszów, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1082), a także art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 w zw. z art. 106 ust. 1 ustawy.

Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na mocy § 1 uchwały dokonano zmiany § 2 uchwały Nr XL/334/2022, któremu nadano następujące brzmienie: *Ustala się opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Pszów przez dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w których kończą 6 lat, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1, w wysokości 1,14 zł za jedną godzinę*. Jednocześnie, w oparciu o § 3 uchwały ustalono, że uchwała zmieniająca wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje

powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 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 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. Z ust. 3 powołanego przepisu wynika, że 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, zaś zgodnie z ust. 4 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.*

Zacytowane powyżej przepisy wyznaczają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, a ich literalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości, że opłata ta nie może przekroczyć ustalonego przepisami limitu. Wskazana maksymalna wysokość opłaty może być waloryzowana na zasadach określonych w art. 52 ust. 4-7 ustawy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6 tego artykułu. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, po waloryzacji (art. 52 ust. 7 ustawy).

Na podstawie wskazanych przepisów w roku 2022 r. dokonano pierwszej waloryzacji maksymalnej wysokości ww. opłaty. Obwieszczeniem 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. z 2022 r. poz. 613), dalej jako: *obwieszczenie*, ogłoszono, że:

1) *wskaźnik 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, wynosi 1,145;*

2) *od dnia 1 września 2022 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 1,14 zł.*

Powyższe oznacza, że maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy do 31 sierpnia 2022 r. wynosiła 1 zł, a od 1 września 2022 r. – 1,14 zł. Rada gminy, ustalając wysokość tej opłaty w prowadzonych przez gminę placówkach oświatowych na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy nie może przekroczyć ww. stawki maksymalnej określonej przez ustawodawcę.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Rada, postanawiając w § 3 uchwały o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, ale z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r., w sposób istotny naruszyła podstawowe zasady legislacji w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na*

obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 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.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on 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, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Rada nie załączyła do uchwały uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

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. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie uchwały.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady, niż te mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pszowie, podejmując niniejszą uchwałę, istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy. Zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.* Zatem uchwała ma obowiązywać od 1 września 2022 r., podczas gdy została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 31 sierpnia 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 5402), co oznacza, że uchwała w istocie weszła w życie w dniu 15 września 2022 r. Tym samym, w świetle brzmienia całości § 3 uchwały, nadano jej przepisom wsteczną moc obowiązującą. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały tj. uchwały nr XXXVIII/285/2018, zmianie uległa wysokość opłaty z 1 zł na 1,14 zł. Mając na uwadze, iż dokonano zwiększenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, w opinii organu nadzoru brak jest możliwości nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Zmiana ma bowiem dla adresatów norm prawnych, czyli przede wszystkim rodziców wnoszących opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego

w zwiększonym wymiarze, charakter niekorzystny, a to przesądza o konieczności zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

Ponownie należy wskazać, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy powołanej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy), zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała jest nieważna w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 693/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo należy wskazać, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. 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 (...).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/334/2022 Rady Miejskiej w Pszowie – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**