



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 03 października 2022 r.

Poz. 6082

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.774.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/311/2022 Rady Gminy Pawonków z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, 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 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 29 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr XLII/311/2022 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada wskazała m. in. przepis art. 52 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2022 r.

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

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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest

obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Zacytowane powyżej przepisy ustawy 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.*

A zatem maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy do 31 sierpnia 2022 r. wynosi 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.

Mocą § 2 niniejszej uchwały Rada Gminy Pawonków postanowiła, co następuje: *Ustala się wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w wysokości 1,14 zł za godzinę zajęć ponad wymiar określony w § 1.*

Dalej, w § 5 uchwały Rada przyjęła, że: *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.*

Uchwała została podjęta w dniu 29 sierpnia 2022 r. a ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 5 września 2022 r. pod poz. 5519, a zatem wejdzie w życie z dniem 20 września 2022 r.

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 wchodzi 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* stanowiącego 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 Gminy Pawonków podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy. Zgodnie z § 5 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 5 września 2022 r. Tym samym nadano jej przepisom wsteczną moc obowiązującą. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały tj. Uchwały nr XXXI/206/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, zmianie uległa wysokość opłaty z 1 zł na 1,14 zł. Mając na uwadze, iż dokonano zwiększenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, brak jest możliwości nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem 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. 5 u.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 (...).

Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Gminy Pawonków jest zatem sprzeczna z prawem, tj. art. 52 ust. 1 i 3 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego, analizowana uchwała zawiera również inną wadę prawną. Należy zauważyć, że zgodnie z § 2 uchwały Rada określiła stawkę opłaty w wysokości 1,14 zł za godzinę zajęć *ponad wymiar określony w § 1*. Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienie uchwały dotyczące naliczania przedmiotowej opłaty „za godzinę” zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy, gdyż modyfikuje treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty *za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu* dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, a nie jak przyjęła to Rada „za godzinę”. W ocenie organu nadzoru, Rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat, niż wynika to z ustawy, jak bowiem wcześniej wskazano Rada nie jest uprawniona do modyfikowania przepisów ustawowych.

Reasumując, analizowana uchwała podjęta została z naruszeniem z art. 52 ust. 1 i 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 7 Konstytucji RP poprzez sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej oraz przyjęcie opłaty za godzinę przekraczającą wymiar zajęć ponad wymiar określony w § 1 uchwały, podczas gdy z art. 52 ust. 3 ustawy wynika, że opłata ta jest naliczana za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego.

Powyżej opisane uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Organ nadzoru zauważa, że w § 1 uchwały Rada zrealizowała w sposób zgodny z prawem delegację ustawową z art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) – ustaliła czas, w którym prowadzone przez Gminę Pawonków publiczne przedszkola zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę. Konstrukcja całej uchwały i jej związek treściowy nie pozwala jednak na pozostawienie w obrocie prawnym § 1 uchwały i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy zwrócić uwagę na tytuł uchwały: „w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego”. Stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności całego tytułu uchwały. Niemożliwym jest pozostawienie w obrocie prawnym uchwały bez tytułu. Organ nadzoru wziął również pod uwagę, że uchwała uchylana mocą niniejszej uchwały, tj. uchwała nr XXXI/206/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w § 1 ustalała, że przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Pawonków zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie, zatem w takim samym wymiarze, jak ustalony mocą niniejszej uchwały. Oznacza to, że § 1 uchwały nie wprowadza nowych regulacji prawnych, a stwierdzenie nieważności uchwały w całości nie zmodyfikuje woli Rady.

Reasumując, stwierdzone uchybienia i wyżej opisana spójność regulacji w niniejszej uchwale uzasadniają konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLII/311/2022 Rady Gminy Pawonków z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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