



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 listopada 2022 r.

Poz. 7381

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.885.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LI/382/2022 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 31 sierpnia 2022 r. w zmiany Uchwały nr XLII/284/18 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gierałtowiec, w całości, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. 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 31 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Gierałtowiec podjęła uchwałę Nr LI/382/2022 w zmiany Uchwały nr XLII/284/18 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gierałtowiec, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 52 ust. 1 – ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 października 2022 r. (uchwała przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 20 października 2022 r., znak: WA-410/XXI/2/22).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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 treści 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 omawianego przepisu – 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. Do organów władzy publicznej, odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. 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 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.

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 § 1 przedmiotowej uchwały dokonano zmiany § 2 ust. 2 uchwały nr XLII/284/18 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gierałtówice wskazując, że § 2 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie: „2. Ustala się opłatę za jedną godzinę usługi, o której mowa w ust. 1 dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę zajęć.”

Dalej, w § 3 uchwały Rada Gminy wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku.* Uchwała została podjęta w dniu 31 sierpnia 2022 r. a ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 8 września 2022 r. pod poz. 5646, a zatem weszła w życie z dniem 23 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 tej 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 Gminy Gierałtowiec podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Jak już wyżej wskazano zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku.* Zatem, uchwała ma obowiązywać od 1 września 2022 r., podczas gdy została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 8 września 2022 r. Tym samym nadano jej przepisom wsteczną moc obowiązującą. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały tj. uchwały Nr XLII/284/18 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gierałtowiec, 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 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 (...).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gierałtowiec istotnie naruszyła art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Powyższe istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, analizowana uchwała zawiera również inną nieprawidłowości. Należy zauważyć, że zgodnie z § 1 uchwały Rada Gminy określiła stawkę opłaty w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę zajęć. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja uchwały dotycząca naliczania przedmiotowej opłaty „za każdą godzinę zajęć” została podjęta 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 każdą godzinę zajęć”. Wobec powyższego, omawiana regulacja uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 52 ust. 3 ustawy. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

Konkludując, analizowana uchwała podjęta została z naruszeniem z art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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 uchwale, 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 w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LI/382/2022 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 31 sierpnia 2022 r. w zmiany Uchwały nr XLII/284/18 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gierałtówice, 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 w całości, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy