



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 listopada 2023 r.

Poz. 8258

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1055.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/317/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 27 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/234/2018 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chełm Śląski, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w związku z art. 2 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 27 września 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski przyjęła uchwałę Nr LXIII/317/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XL/234/2018 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chełm Śląski. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 52 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.). Na marginesie wskazać należy, że Rada Gminy w podstawie prawnej uchwały podała nieaktualny publikator ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

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

W myśl art. 52 ust. 1-4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych:

1. 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.

2. Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1.

3. 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.

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 podejmowana w wykonaniu omawianego upoważnienia ustawowego stanowi akt prawa miejscowego.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a w myśl ust. 2 ww. art. 88 Konstytucji RP, zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 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. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w tym aktów prawa miejscowego, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na pominięciu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności – wskazane w art. 4 ust. 2 lub art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. *Vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, opubl. OTK 2001 Nr 7, poz. 209).

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. W § 3 uchwały Rady Gminy Chelm Śląski postanowiła bowiem, że *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2023 r.*

Rada podejmując uchwałę w dniu 27 września 2023 r. zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, okresu *vacatio legis*. Organ nadzoru wskazuje, że dla jego zachowania podjęta uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania, co jednak nie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 6 października 2023 r. pod pozycją 7477, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 21 października 2023 r., tymczasem uchwała zgodnie z jej § 3 weszła w życie już od 1 października 2023 r. Tym samym w uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Należy zauważyć, że mocą § 1 uchwały postanowiono, że: *Zmianie ulega § 1 pkt 2, który otrzymuje nowe brzmienie:*

„2. Ustala się opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chelm Śląski przez dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowego, w którym kończą 6 lat, w czasie przekraczającym wymiar zajęć,

o którym mowa w pkt 1, w wysokości 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu”.

Przepisem § 1 uchwały zwiększono opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chełm Śląski przez dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowego, w którym kończą 6 lat, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w pkt 1, z obowiązującej na mocy uchwały nr XL/234/2018 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 21 marca 2018r. kwoty 1,00 zł do kwoty 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu. Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt pobytu dziecka w przedszkolu.

Nawet jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju opłaty z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj osobę ponoszącą koszty pobytu dziecka w przedszkolu) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje wynikające ze zmiany stanu prawnego odnoszone były do sytuacji, które zaistniały, przed wejściem w życie dokonanej zmiany. Należy wykluczyć możliwość nadania mocy wstecznej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Podzielając prezentowaną w doktrynie krytyczną ocenę tego zapisu (Regina Prażmo-Nowomiejska, Eugeniusz Stobiecki Radca Prawny.2001.6.6 Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. Teza nr 7) dodać należy, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. Naczelný Sąd Administracyjny również w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, iż zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość” (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm. Dlatego też w sytuacji, w której akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotu jest to dostateczna przesłanka do wykluczenia wstecznego działania tej normy.

Powyższe stanowisko potwierdza też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15, zgodnie z którym: „Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego

i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był 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 (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).”

Na marginesie należy wskazać, że § 1 uchwały zawiera w swej treści postanowienie dotyczące zmiany § 1 pkt 2. Jednakże w treści § 1 uchwały nie wskazano, jaki akt prawny zostaje znowelizowany, a ponadto, nawet jeśli uznać by, że (zgodnie z tytułem uchwały) zmieniana jest uchwała nr XL/234/2018 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chełm Śląski, to jej § 1 dzieli się na ustępy, a nie na punkty. Tak zredagowany przepis uchwały zmieniającej, w ocenie organu nadzoru narusza zasady prawidłowej legislacji.

Konkludując, Rada Gminy Chełm Śląski w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LXIII/317/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 27 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/234/2018 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chełm Śląski 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