



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 15 lipca 2014 r.

Poz. 2518

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 432/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 26 września 2013 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Puławy z dnia 29 września 2011 r. nr XII/142/11 w przedmiocie zmiany uchwały Nr X/129/11 z dnia 25 sierpnia 2011 r. dotyczącej ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Puławy**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Grzegorz Wałęjko

Sędzia WSA Jerzy Drwał, Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)

Protokolant Stażysta Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 września 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Puławy

z dnia 29 września 2011 r. nr XII/142/11

w przedmiocie zmiany uchwały Nr X/129/11 z dnia 25 sierpnia 2011 r. dotyczącej ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Puławy

Publikacja orzeczenia odroczone z dnia 24 września 2013 r.

I. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały w części o brzmieniu: „z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.”;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w punkcie I.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą Rady Miasta Puławy z dnia 29 września 2011 r., nr XII/142/11, zmieniono brzmienie § 2 uchwały Rady Miasta Puławy z dnia 25 sierpnia 2011 r., nr X/129/11, w ten sposób, że ustalono koszt jednostkowy za jedną godzinę korzystania dziecka ze świadczeń, o których mowa w ust. 1 w miesięcznej wysokości”

1) 0,2% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów – za pierwszą godzinę przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1;

2) 0,10% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów – za drugą godzinę przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1;

3) 0,07% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów – za trzecią godzinę przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1;

4) 0,05% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów – za czwarta i następne godziny przekraczające wymiar zajęć, o którym mowa w § 1;

W § 2 wykonanie powyższej uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Puławy. W § 3 uchwały wskazano, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego oraz tablicach ogłoszeń w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Puławy, natomiast w § 4 wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Wojewoda Lubelski, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 4 uchwały w brzmieniu „z mocą wsteczną obowiązującą od 1 września 2011 r.”. W uzasadnieniu skargi organ podniósł, że nadanie uchwał wstecznej mocy obowiązującej narusza art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Wojewoda Lubelski wskazał, że nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jest dopuszczalne jedynie z uwagi na konieczność realizacji wartości konstytucyjnej, która nie byłaby możliwa bez wstecznego działania prawa, a taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie.

Wojewoda Lubelski podniósł, że nadanie uchwał wstecznej mocy obowiązującej narusza art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą *lex retro non agit* nie należy tworzyć prawa, które nakazywałyby stosowanie ustanowionych przepisów do sytuacji powstałych przed dniem wejścia ich w życie. Skoro zaskarżona uchwała została przyjęta w dniu 25 sierpnia 2011 r. i weszła w życie 12 października 2011 r., ustalenie jej obowiązywania od 1 września 2011 r. spowodowało, że adresaci norm prawnych zostali pozbawieni przewidzianego ustawowo okresu na dostosowanie się do obowiązującego prawa.

Organ wskazał również, że ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2010 r., Nr 148, poz. 991), dalej: ustawa zmieniająca, zostało nadane nowe brzmienie art. 14 ust. 5 ustawy zastępując uprawnienie organu prowadzącego do ustalenia opłat za świadczenia przedszkola publicznego przekraczające podstawę programową, uprawnieniem do ustalenia tych opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, ustalając jednocześnie, iż wydanie nowych uchwał ma nastąpić nie później niż do 31 sierpnia 2011 r. Obowiązkiem Rady Miasta było podjęcie uchwały w terminie umożliwiającym jej prawidłową promulgację i wejście w życie z zachowaniem *vacatio legis*. Mieszkańcy gminy nie mogą być obciążeni skutkami zaniedbań w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Puławy wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu organ wskazał, że w niniejszej sprawie zasady demokratycznego państwa prawa nie sprzeciwiały się wejściu w życie zaskarżonej uchwały w innym terminie niż wskazany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a konieczność wprowadzenia uchwały w innym terminie wynikała z potrzeby zachowania ciągłości obowiązujących w gminie zasad odpłatności za świadczone przez samorządowe przedszkola gminie usługi.

Organ przyznał jednocześnie, że w toku działań legislacyjnych doszło do pewnych uchybień, co miało wpływ na czas podjęcia uchwały. W dniu 16 czerwca 2011 r. podjęto uchwałę nr IX/110/11 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Puławy, którą Wojewoda Lubelski uchylił, z uwagi na błędne wskazanie przepisu stanowiącego upoważnienie do jej przyjęcia. W kolejnej uchwał, z dnia 25 sierpnia 2011 r., nr X/129/11 ponownie dopuszczono się uchybienia, w związku z czym musiała być znowelizowana, co uczyniono uchwałą z dnia 29 września 2011 r., nr XII/142/11.

Organ podniósł, że zaskarżona uchwała nie narusza praw adresatów tej uchwały, ponieważ normatywna treść nie różni się od treści nowo przyjętych rozwiązań, a konieczność ich merytorycznego przyjęcia wynikała wyłącznie ze zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Rada Miasta Puławy wskazała również, że wejście w życie wskazanej uchwały po dniu 11 września 2011 r. sprawiałoby, że od tego dnia do daty wejścia w życie adresaci uchwały nie ponosiliby żadnych opłat za świadczenia w przedszkolach. Taka sytuacja prowadziłaby do znacznego zwiększenia wydatków budżetowych na przedszkola, a w konsekwencji do zmniejszenia wydatków na inne zaplanowane cele.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Puławy z dnia 29 września 2011 r., nr XII/142/11 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Puławy.

W myśl art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Kwestią sporną w niniejszej sprawie jest dopuszczalność nadania zaskarżonej uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Uchwała podjęta została w dniu 29 września 2011 r. W § 4 uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jednak z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy prawne, które adresowane są do każdego mieszkańca gminy znajdującego się w określonej w tej normie sytuacji (vide wyroki NSA z 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05 i z 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10).

Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

W myśl art. 4 ust. 1 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 14 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 (art. 4 ust. 2).

Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że zasadą jest iż akty normatywne wchodzi w życie i obowiązują od określonego terminu – z reguły czternastu dni od ich ogłoszenia. Nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jest możliwe, ale tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Podkreślić w tym miejscu należy, że nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. 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 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 (orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993 r., sygn. akt K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001 r. sygn. akt P 4/99).

Sąd podziela stanowisko Wojewody Lubelskiego, że zaskarżony w niniejszej sprawie § 4 uchwały nr XII/142/11 jest sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Ustalona przez Radę Miasta Puławy wysokość opłat za dodatkową usługę w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puławy miałyby obowiązywać wówczas, kiedy jeszcze rodzicom bądź opiekunom prawnym dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym zobowiązanych do ich ponoszenia formalnie nie byłaby znana. Słusznie podkreśla Wojewoda, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek stanowienia prawa w taki sposób, by adresaci norm prawnych mogli podejmować określone istotne dla nich decyzje

w oparciu o znajomość obowiązujących uregulowań. Tymczasem Rada pozbawiła adresatów uchwały możliwości zapoznania się z nowymi uregulowaniami przed rozpoczęciem kolejnego roku szkolnego, a tym samym pozbawiła ich możliwości podjęcia decyzji co do zakresu skorzystania z usług przedszkola przed terminem rozpoczęcia zajęć w przedszkolu.

Niewątpliwie przeciwko nadaniu zaskarżonej uchwale mocy wstecznej przemawiają także zasady prawidłowej legislacji oraz praworządności. Ponadto w orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Wykluczyć należy natomiast możliwość zastosowania tej normy w przypadku do nakładania obowiązków, którymi niewątpliwie są określone zaskarżoną uchwałą (vide wyrok WSA w Poznaniu z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 555/12, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 września 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 337/10, wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09). Oceny tej nie zmienia okoliczność, że wysokość opłat nie uległa zmianie. Trafnie zauważa Wojewoda, że dotychczasowe uchwały wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty utraciły moc z dniem 31 sierpnia 2011 r. Zaskarżona uchwała nie może być w tej sytuacji uznana za korzystniejszą dla jej adresatów. Należy również podkreślić, że zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 14 ust. 5 zaskarżona uchwała określiła wysokość opłat za zajęcia w czasie przekraczającym wymiar zajęć bezpłatnych, zapewnionych przez Miasto Puławy, a poprzednio obowiązująca uchwała określała opłaty za zajęcia wykraczające poza podstawę programową. Nie można więc twierdzić, że sytuacja adresatów uchwały nie uległa zmianie na skutek wprowadzenia nowych uregulowań.

Podsumowując stwierdzić należy, że wprowadzenie opłat za świadczenia w przedszkolach z mocą wsteczną stanowi naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz.

Rada Miasta Puławy nie wykazała w niniejszej sprawie, aby zostały spełnione przesłanki nadania uchwale mocy wstecznej, o których mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Nie wykazała w szczególności, by zachodziła konieczność ochrony istotnego dobra i realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Nie można uznać za usprawiedliwienie nadania uchwale mocy wstecznej twierdzenia Rady, iż brak uregulowań obowiązujących od dnia 1 września 2011 r. spowodowałyby daleko idące skutki finansowe dla Miasta Puławy, powodując zwiększenie wydatków budżetowych. Organ nie wskazał skali zjawiska i nie przedstawił jakichkolwiek danych pozwalających na ocenę, czy rzeczywiście zachodziła wyjątkowa sytuacja, nakazująca nadanie uchwale mocy wstecznej.

Za nadaniem uchwale mocy wstecznej nie może także przemawiać konieczność zapewnienia ciągłości uregulowań w przedmiocie opłat za świadczenia przedszkolne. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zakaz obarczanie obywateli skutkami zaniedbań organów władzy publicznej.

W świetle powyższego uznać należy, że przepis § 4 zaskarżonej uchwały narusza art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 7 zaskarżonej uchwały oraz na podstawie art. 152 p.p.s.a. określił, że nie podlega ona wykonaniu w zaskarżonej części.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*