



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia wtorek, 4 października 2022 r.

Poz. 3542

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.225.202 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 uchwały Nr LXVI/1441/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w prowadzonych przez Gminę Miasto Rzeszów jednostkach oświatowych – w zakresie słów: „i dotyczy waloryzacji od 1 września 2022 r.”.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr LXVI/1441/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w prowadzonych przez Gminę Miasto Rzeszów jednostkach oświatowych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2022 r. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazuje przepis art. 52 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930). Treścią § 1 uchwały Nr LXVI/1441/2022 dokonano zmiany (podwyższenia) opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym w którym kończą 6 lat. W § 2 uchwały zapisano, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i dotyczy waloryzacji od 1 września 2022 r.”.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 2 przedmiotowego aktu narusza w sposób istotny przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), dalej „ustawa” oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w związku z czym wszczął w dniu 20 sierpnia 2022 r. postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności § 2 w zakresie słów „i dotyczy waloryzacji od 1 września 2022 r.” uchwały Nr LXVI/1441/2022.

W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego

określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zgodnie z aktualnym i utrwalonym już orzecnictwem sądów administracyjnych za naruszające powyższe przepisy należy uznać stosowane w uchwałach będących aktami prawa miejscowego zapisy określające, że dana uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego lecz z mocą obowiązującą od określonego daną datą terminu (niezależnie czy termin ten przypada przed czy też po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia). Zapisy takie powodują w istocie niemożność podania początkowej daty obowiązywania danego aktu normatywnego, gdyż nie wiadomo czy wchodzi on w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku czy też od podanej, konkretnej daty. Tymczasem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd (vide np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 grudnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 394/20, z dnia 30 października 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 98/20, z dnia 23 października 2020 r. sygn. Akt I SA/Łd 399/20, z dnia 18 sierpnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 89/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 299/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 110/20). W ocenie sądów administracyjnych zapisy takie godzą jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Prawidłowym zapisem jest zapis zgodnie z którym uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i wchodzi w życie w określonym konkretną datą terminie.

W orzecnictwie przyjmuje się, iż wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.

Na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, 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 bezpłatnych zajęć oraz publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli. Wysokość opłaty 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 (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.). Ta maksymalna wysokość opłaty podlega waloryzacji. 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, który ogłasza Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja oraz Minister ogłasza maksymalną wysokość kwoty opłaty po waloryzacji (art. 52 ust. 4 i 7).

Jednocześnie powołane na wstępie przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświaty nie stanowią, że zmiana opłat jest możliwa jedynie z początkiem roku szkolnego. Ponadto wprowadzenie podwyższenia opłaty w trakcie roku szkolnego z mocą obowiązującą od 1.09. tego roku, jako zmiana niekorzystna dla obywateli, jest niedopuszczalne, ponieważ prawo nie może działać wstecz z wyjątkiem, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie - art. 5 ustawy. W tej sytuacji, podwyższenie opłaty mogłoby nastąpić jedynie w trakcie roku szkolnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 kwestionowanej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z tą regulacją uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia

w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, i dotyczy waloryzacji od dnia 1 września 2022 r. Regulacja ta zawiera w istocie dwie sprzeczne z sobą normy prawne. Pierwsza z nich stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym, z kolei według drugiej ma ona zastosowanie od 1 września 2022 r. Skoro zatem w § 2 uchwały zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest niewątpliwie wewnętrznie sprzeczny, co jest istotnym naruszeniem prawa w przedstawionym wyżej ujęciu i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 2 w zakresie słów „i dotyczy waloryzacji od 1 września 2022 r.” uchwały Nr LXVI/1441/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w prowadzonych przez Gminę Miasto Rzeszów jednostkach oświatowych.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**