



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10.08.2023 r.

Poz. 3815

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-I.4131.46.2023.JS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2023 r.

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

stwierdza się nieważność

§ 2. uchwały Nr XL/584/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/486/2018 Rady Gminy Luzino z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Luzino publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, w zakresie słów: „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od*”.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XL/584/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/486/2018 Rady Gminy Luzino z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Luzino publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900), art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3-7 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.), a także art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 26 lipca 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Luzino o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁾ oraz art. 52 ust. 3 i 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych²⁾.

¹⁾ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „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 § 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Luzino postanowiła zmienić przepis § 2 ust. 1 uchwały nr XLI/486/2018 Rady Gminy Luzino z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Luzino publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych w ten sposób, że podwyższyła stawkę opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego z wysokości 1 zł do wysokości 1,30 zł. Z kolei w § 2 uchwały organ stanowiący zawarł przepis, zgodnie z którym: *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2023 roku.”*

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (jej przepisy mają charakter generalny i abstrakcyjny) i bezsprzecznie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny kwestionowanej uchwały trzeba przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 3 określa dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. *„po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego” oraz „z mocą obowiązującą od 1 września 2023 r.”*. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne. Terminy „wejście w życie” oraz „uzyskanie mocy obowiązującej” należy bowiem uznać za tożsame. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Jak wynika z utrwalonej już linii orzecniczej w podobnych sprawach *„określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie.”* (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, podobne wyroki: wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19).

²⁾ zgodnie z art. 52 ust. 3 i 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych: „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”.

Z przedstawionego poglądu judykatury jasno wynika więc, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podjęcie przez Radę Miasta Wejherowa uchwały, która budzi wątpliwości co do momentu jej wejścia w życie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określa maksymalną wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, przy czym waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji (art. 52 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty 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 (art. 52 ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Zgodnie z pkt 2 obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M. P. z 2023 r. poz. 243): „*od dnia 1 września 2023 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 1,30 zł*”. Skoro więc rady gmin mają prawo nałożyć stawkę 1,30 zł dopiero od 1 września 2023 r., to wskazanie, że niniejsza uchwała w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego narusza w sposób istotny art. 52 ust. 3 i 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 2 uchwały Nr XL/584/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/486/2018 Rady Gminy Luzino z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Luzino publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, w zakresie słów: „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od*”, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich