



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 3 października 2022 r.

Poz. 4102

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.354.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 września 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/295/22 Rady Gminy Piecki** z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Piecki **w części dotyczącej § 1 uchwały** w zakresie sformułowania: „, na zasadach określonych w statucie odpowiednio przedszkola lub szkoły podstawowej”, § 2 ust. 2, § 3 oraz § 5 uchwały w zakresie sformułowania: „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.), art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1930 z późn. zm.) oraz obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z 10 czerwca 2022 r. w sprawie 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. poz. 613), ustaliła czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Piecki.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 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 prowadzonych przez gminę, publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych, w publicznych szkołach podstawowych, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. 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 (art. 52 ust. 3).

Zgodnie z art. 52 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, 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

dokonywane od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6.

Wskazać ponadto trzeba, że stosownie do ust. 2 ww. art. 52, rada gminy może określić także warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1.

Uchwała, podejmowana na podstawie ww. przepisów ustawy, jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, powszechnie obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności: nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów, skutkuje nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest zakwestionowanie:

- § 2 ust. 2 uchwały, który stanowi, że opłata, o której mowa w ust. 1 dotyczy wychowanków objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w prowadzonym przez Gminę Piecki przedszkolu publicznym lub oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej.

- § 3 uchwały, w myśl którego wysokość miesięcznej opłaty ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w § 2 ust. 1 niniejszej uchwały i liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej ponad 5 godzin dziennie oraz dni pobytu dziecka odpowiednio w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej.

Cytowane przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nie dają organowi stanowiącemu gminy podstawy do regulowania ww. kwestii, czyli określenia kręgu podmiotowego, czy też ustalenia sposobu naliczania opłat.

Z utrwalonego orzecznictwa judykatury jednoznacznie wynika, że normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organ stanowiący realizując kompetencje prawodawcze musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to również, że normy o charakterze kompetencyjnym winny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trafne jest wobec tego stanowisko judykatury, że dyrektywy wykładni zakazują dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji organów w drodze analogii (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2419/16).

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o naruszeniu zasady praworządności.

Z uwagi na przedstawioną argumentację, częściowo zakwestionować należy regulację § 1 uchwały, która zakłada, że przedszkola publiczne oraz oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych, prowadzone przez Gminę Piecki zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie, *na zasadach określonych w statucie odpowiednio przedszkola lub szkoły podstawowej*.

Rada nie jest uprawniona do kształtowania zasad na jakich ma być zapewnione bezpłatne nauczanie, czy też odsyłania do regulacji mających zastosowanie w tym zakresie. Na marginesie należy ponadto podkreślić, że uchwalając ww. przepis w cytowanym brzmieniu, organ stanowiący Gminy Piecki naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis i jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca, gdyż użyto w nim odesłania do nieokreślonych zasad, które wynikać mają z niesprecyzowanych statutów przedszkoli lub szkół podstawowych.

Na koniec wskazać trzeba, że częściowo niezgodny z prawem jest także § 6 uchwały, zakładający, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego *z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.*

Bezsprzecznie do uchwał ustalających opłaty za świadczenie prowadzonych przez gminne przedszkola, jako do aktów prawa miejscowego zastosowanie ma art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) (patrz podobnie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05).

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 ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, iż data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem zapisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Wskazać wszakże należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza wejście w życie aktów normatywnych, w terminie krótszym niż 14 dni od daty ich ogłoszenia, lecz dotyczy to przypadków uzasadnionych, albo przypadków, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Wówczas najwcześniejszym dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1170/09 wskazał, że wyjątek ten nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego (nie mógł mieć zatem zastosowania w przypadku niniejszej uchwały), gdyż ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym tj. interesie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ważny interes państwa nie jest więc przesłanką, która mogła by uzasadniać ich wprowadzenie w terminie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt I SA/Bk 495/21).

Dodać też trzeba, że ustawodawca w art. 5 ww. ustawy przewidział możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, dopuszczalne jest to jednakże w sytuacji, gdy zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie. Wyjątek ten nie może być jednak interpretowany rozszerzająco. W praktyce jednak nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów.

Uchwała Nr XLVIII/295/22 Rady Gminy Piecku w § 2 ust. 1 ustala opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu w wysokości 1,14 zł za każdą faktycznie rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu.

Obowiązująca dotychczas uchwała, czyli uchwała Nr LII/228/14 z dnia 5 września 2014 r. w sprawie ustalenia czasu przeznaczonego na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Piecki, ustalała tę opłatę w wysokości 1 zł (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2014 r., poz. 2965).

Oznacza to, że przepisy z uchwalone w 2014 r. są korzystniejsze dla ich adresatów.

Podkreślić trzeba, że uchwała Nr XLVIII/295/22 została podjęta w dniu 30 sierpnia 2022 r., a przekazana do organu nadzoru w dniu 7 września 2022 r.; wniosek publikacyjny złożono w dniu 5 września 2022 r. W opisanym stanie faktycznym uchwała ogłoszona mogła być w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego najwcześniej w dniu złożenia wniosku o ogłoszenie, czyli przepisy uchwały miały działać wstecz. W świetle powyższego należy więc uznać, że kwestionowany zapis „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2022 r.” jest niezgodny z art. 88 Konstytucji RP, rażąco narusza prawo i musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki