



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 października 2022 r.

Poz. 4338

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.284.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

- §1 w zakresie wyrazów: „**w godzinach od 8.00 do 13.00**”;
- §5 w zakresie wyrazów: „**z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.**”

uchwały Nr XXIX/233/2022 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 6 września 2022 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Miejskim w Moryniu oraz określenia warunków zwolnienia z tej opłaty.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2022 r. Rada Miejska w Moryniu podjęła uchwałę Nr XXIX/233/2022 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Miejskim w Moryniu oraz określenia warunków zwolnienia z tej opłaty. W akcie tym Rada postanowiła, że publiczne przedszkole, którego organem prowadzącym jest Gmina Moryń, zapewnia dzieciom bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 13.00, podczas których realizowana jest podstawa programowa wychowania przedszkolnego (§1), ustaliła stawkę opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ww. wymiar w wysokości 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu oraz sposób obliczania opłaty miesięcznej z tego tytułu (§2), a także określiła przesłankę obniżenia tej opłaty (§3).

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie powyższa uchwała wpłynęła w dniu 13 września 2022 r. W toku badania jej legalności stwierdzono jednak, że niektóre zawarte w niej postanowienia w stopniu istotnym naruszają obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXIX/233/2022 stanowi m.in. art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁾, zgodnie z którym *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 zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Jednocześnie, w ust. 3 omawianej regulacji ustawodawca ustalił maksymalną wysokość opłaty, jaką może określić organ stanowiący gminy, wskazując, że nie może być ona wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego. Ta maksymalna wysokość opłaty podlega waloryzacji, przy czym waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na*

¹⁾ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1930 z późn. zm.).

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 (art. 52 ust. 4). Obecnie obowiązujący wskaźnik waloryzacji, ustalony przez Ministra Edukacji i Nauki, wynosi 1,145, zaś od dnia 1 września 2022 r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,14 zł.²⁾Ponadto, w art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych prawodawca upoważnił radę gminy do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z powyższych opłat.

W świetle przywołanych przepisów nie budzi wątpliwości uprawnienie rady gminy do ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez 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, przy czym – co ważne – są one ponoszone za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe³⁾. Wedle wskazanego unormowania organ prowadzący ustala czas, w którym placówka zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, z zastrzeżeniem, że nie może on być krótszy niż 5 godzin dziennie. Kompetencję w tym zakresie posiada, na mocy art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego, rada gminy. W jej ramach rada uprawniona jest jedynie do określenia długości czasu (liczby godzin), w którym zapewnia dzieciom bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolu prowadzonym przez gminę, ale nie do wskazania w jakich konkretnych godzinach bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka będą się odbywać.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach⁴⁾*wynikające z powyższych regulacji uprawnienie rady gminy wyłącznie do ustalania wysokości opłat oraz ustalania ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki podniesione zostało w orzecznictwie⁵⁾ i sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni ten pogląd podziela. Skoro w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o. ustala się minimalny czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych, to rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jej uprawnienie w zakresie dotyczącym ustalenia tego czasu. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dałby takiemu uprawnieniu wyraz w przepisach ustawy, zaś tego ustawodawca nie uczynił. Sąd doszedł do przekonania, że za taką wykładnią przemawia również treść §9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁶⁾, zgodnie z którym organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel, któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci.*

Organ nadzoru powyższe stanowisko podziela i wskazuje, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym opłaty ustalane przez radę gminy odnoszą się ściśle do czasu przebywania dziecka w przedszkolu. Zgodnie z wolą prawodawcy wyrażoną w art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, publiczne przedszkole zapewnia co najmniej 5 godzin bezpłatnego wychowania, nauczania i opieki, przy czym czas ten może być dłuższy, jeżeli rada gminy tak postanowi. Natomiast opłaty, których wysokość ustala rada na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uiszczane są za przebywanie dziecka w przedszkolu w czasie wykraczającym poza czas, w którym zapewniane są bezpłatna opieka, nauczanie i wychowanie, nie zaś za realizację zadań mieszczących się w zakresie podstawy programowej.

Uznać zatem trzeba, że Rada Miejska w Moryniu postanawiając w §1 uchwały Nr XXIX/233/2022, że *publiczne przedszkole, którego organem prowadzącym jest Gmina Moryń, zapewnia dzieciom bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 13.00, podczas których realizowana jest podstawa programowa wychowania*

²⁾ Obwieszczenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości 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 tej opłaty, po waloryzacji (M.P. z 2022 r., poz. 613).

³⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 z późn. zm.).

⁴⁾ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II SA/KE 363/15.

⁵⁾ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 10/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1059/14.

⁶⁾ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r., Nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

przedszkolnego, przekroczyła delegację ustawową. Do Rady należy bowiem wyłącznie ustalenie wymiaru bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu (wskazanie liczby godzin), nie jest ona natomiast uprawniona do stanowienia o tym, w jakich konkretnych godzinach pobyt dziecka w przedszkolu jest bezpłatny i realizowana jest podstawa programowa wychowania przedszkolnego.

Analiza treści uchwały Nr XXIX/233/2022 prowadzi ponadto do wniosku, że narusza ona prawo również z innych względów. Podkreślenia wymaga, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania nie tylko w aspekcie materialnym, ale również formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie.

Oceniając ww. uchwałę w kontekście powyższych zasad, za częściowo wadliwy uznać trzeba jej §5, zgodnie z którym *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.* Rada Miejska w Moryniu prawidłowo uznała uchwałę w przedmiocie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Miejskim w Moryniu oraz określenia warunków zwolnienia z tej opłaty za akt prawa miejscowego, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak w sposób niezgodny z prawem, podejmując ten akt w dniu 6 września 2022 r., określiła jego czas obowiązywania od dnia 1 września 2022 r., nadając tym samym mu wsteczną moc obowiązywania, co uznać trzeba za niemożliwe do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Określone w tym akcie wyższe opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu (1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad bezpłatne 5 godzin wobec dotychczasowej stawki 1 zł) miałyby obowiązywać wówczas, kiedy jeszcze osobom zobowiązanym do ich przestrzegania formalnie nie były znane, co więcej – jeszcze przed ich ustanowieniem przez organ stanowiący Gminy Moryń. Retroaktywny moment wejścia w życie uchwały, stoi w sprzeczności z regułami prawidłowej legislacji i zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁾ *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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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*. Z kolei, zgodnie z art. 5 tej ustawy istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, *jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*.

Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim⁸⁾ akcentujące, że *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich*. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny⁹⁾ stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że dokonując zmiany wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Moryń, Rada Miejska w Moryniu stworzyła sytuację, w której adresaci uchwały będą ponosili wyższe koszty pobytu dziecka w przedszkolu. Oczywiście zatem jest, że przyjęte w analizowanej uchwale rozwiązanie, jest niekorzystne dla odbiorców norm w niej zawartych i spowoduje

⁷⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁸⁾ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19.

⁹⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02.

pogorszenie ich sytuacji. Nałożenie na rodziców (opiekunów prawnych) dziecka obowiązku uiszczenia wyższych należności związanych z pobytem dziecka w przedszkolu, bez poinformowania ich o tym ze stosownym wyprzedzeniem, nie można pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawnego.

Nie zasługuje na uwzględnienie złożone w toku postępowania nadzorczego oświadczenie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Moryniu¹⁰⁾, z którego wynika, że omyłkowo podpisał niewłaściwą uchwałę Nr XXIX/233/2022, którą następnie wysłano do organu nadzoru oraz do publikatora urzędowego, podczas gdy w projekcie przedmiotowej uchwały procedowanej przez Radę Miejską w Moryniu oraz w projekcie podanym do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Moryń treść §5 brzmiała: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązująca od 1 października 2022 r.* Uchwała podpisana przez uprawnioną osobę (tu przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Moryniu) ma walor dokumentu i brak jest podstaw do kwestionowania jego prawdziwości. Ponadto, akt prawa miejscowego obowiązuje w takim brzmieniu, w jakim został ogłoszony. Tymczasem, w opublikowanej w dniu 8 września 2022 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego pod poz. 3820 uchwale Nr XXIX/233/2022 Rady Miejskiej w Moryniu w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Miejskim w Moryniu oraz określenia warunków zwolnienia z tej opłaty §5 stanowi, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązująca od 1 września 2022 r.* Z tego względu konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej części tego postanowienia.

W świetle przedstawionej argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §1 w zakresie wyrazów: „w godzinach od 8.00 do 13.00” oraz §5 w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązująca od 1 września 2022 r.” uchwały Nr XXIX/233/2022 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 6 września 2022 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Miejskim w Moryniu oraz określenia warunków zwolnienia z tej opłaty, z uwagi na istotne naruszenie art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wojewoda Zachodniopomorski

¹⁰⁾ Pismo z dnia 21 września 2022 r., znak: Or.0007.6.2022.