



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 27 października 2022 r.

Poz. 4574

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.294.2022.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 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**

§ 10 uchwały Nr LXX/381/22 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 14 września 2022 r. w sprawie *ustalenia opłaty za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Nowogard*, w zakresie wyrazów: *z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 września 2022 r. Rada Miejska w Nowogardzie podjęła uchwałę Nr LXX/381/22 w sprawie *ustalenia opłaty za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Nowogard*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 września 2022 r.

W akcie tym Rada określiła czas, w którym przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie i wychowanie w wymiarze 5 godzin dziennie (§3 uchwały), a także 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 (§4 uchwały).

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr LXX/381/22 stanowi m.in. art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych<sup>1)</sup>, 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 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,

---

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

wynosi 1,14 zł.<sup>2)</sup>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 oświatowe<sup>3)</sup>. 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.

Analiza treści uchwały Nr LXX/381/22 prowadzi do wniosku, że narusza ona w stopniu istotnym porządek prawny. 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 § 10, zgodnie z którym *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku*. Rada Miejska w Nowogardzie prawidłowo uznała uchwałę w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego za akt prawa miejscowego, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak w sposób niezgodny z prawem, podejmując ten akt w dniu 14 września 2022 r., określiła jego czas obowiązywania od dnia 1 września 2022 r., nadając mu tym samym 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 Nowogard. 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 prawnych<sup>4)</sup> *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 Wielkopolskim<sup>5)</sup> 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

<sup>2)</sup> 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).

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

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

<sup>5)</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19.

*możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów.* Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny<sup>6)</sup> 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 Nowogard, Rada Miejska w Nowogardzie 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 pogorszenie ich sytuacji. Nałożenie na rodziców (opiekunów prawnych) dziecka obowiązku uiszczania wyższych należności związanych z pobytem dziecka w przedszkolu, bez poinformowania ich o tym ze stosownym wyprzedzeniem, nie można pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawnego.

W świetle przedstawionej argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 10 uchwały Nr LXX/381/22 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 14 września 2022 r. *w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Nowogard, w zakresie wyrazów: z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku.*

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 Wicewojewoda Zachodniopomorski

---

<sup>6)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02.