



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 października 2022 r.

Poz. 4602

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.305.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 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” oraz § 6 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.” uchwały Nr XLII/285/2022 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Boleszkowice.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2022 r. Rada Gminy Boleszkowice podjęła uchwałę Nr XLII/285/2022 w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Boleszkowice. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 5 października 2022 r.

W uchwale Nr XLII/285/2022 Rada Gminy Boleszkowice postanowiła, że publiczne przedszkole, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Boleszkowice, 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, w czasie których realizowana jest podstawa programowa (§ 1), ustaliła stawkę opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar, o którym mowa w § 1, w wysokości 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu (§ 2 ust. 1-2), a także ustaliła przesłankę obniżenia tej opłaty (§ 3).

W toku badania przedmiotowej uchwały stwierdzono, że niektóre zawarte w niej postanowienia w stopniu istotnym naruszają obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią przepisy art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁾, zgodnie z którymi: *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: 1) 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; 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe (art. 52 ust. 1) oraz Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1 (art. 52 ust. 2). W ust. 3 omawianej regulacji prawodawca 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*

¹⁾ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.).

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 z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,14 zł²⁾.

Wobec brzmienia przywołanych wyżej unormowań nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja Rady Gminy Boleszkowice do podjęcia aktu w przedmiocie ustalenia wysokości opłat 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, a także warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, przy czym, co istotne, opłaty te są 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 ww. ustawy, rada gminy. W jej ramach rada gminy uprawniona jest jednak 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 ustalone przez radę gminy odnoszą się ściśle do czasu przebywania dziecka w przedszkolu. Zgodnie z wolą prawodawcy wyrażoną w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, 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.

Wobec powyższego, stwierdzić trzeba, że Rada Gminy Boleszkowice postanawiając w §1 badanej uchwały, że: *W publicznym przedszkolu, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Boleszkowice zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę dla dzieci w wymiarze 5 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu, od*

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 kwoty tej opłaty, po waloryzacji (M.P. 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.).

poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 13.00, w czasie których realizowana jest podstawa programowa wychowania przedszkolnego, w zakresie określenia przedziału godzinowego bezpłatnego świadczenia usług, przekroczyła delegację ustawową.

Analiza treści uchwały Nr XLII/285/2022 prowadzi nadto do wniosku, że narusza ona prawo również z innych względów. Zauważenia bowiem 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 jej wejścia w życie.

Oceniając uchwałę Nr XLII/285/2022 w kontekście powyższych zasad, za częściowo wadliwy uznać należy jej §6, 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.* Regulacja ta, w zakresie postanowienia o mocy obowiązującej tego aktu od 1 września 2022 r., w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁾.

Uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a także warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat jest aktem prawa miejscowego, co Rada Gminy Boleszkowice uwzględniła w §6, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak podejmując ten akt w dniu 28 września 2022 r. Rada określiła jego czas obowiązywania od dnia 1 września 2022 r., nadając mu tym samym wsteczną moc obowiązywania, co uznać należy za niemożliwe do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa.

W § 2 ust. 2 uchwały Nr XLII/285/2022 Rada Gminy Boleszkowice ustaliła wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w czasie przekraczającym wymiar zajęć, w którym nauczanie, wychowanie i opieka świadczone są bezpłatnie, postanawiając, że wyniesie ona 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu. Aktem tym Rada dokonała zatem zmiany (podwyższenia) dotychczasowej opłaty z powyższego tytułu, która – na mocy uchwały Nr XXXV/247/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r.⁸⁾ – wynosiła 1 zł. Dokonując zmiany wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, polegającej na podwyższeniu dotychczasowej stawki za tę samą usługę, Rada Gminy Boleszkowice przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów norm zawartych w uchwalonym akcie, powodując niewątpliwie pogorszenie ich sytuacji. Oznacza to tym samym, że treść wprowadzonych przez organ stanowiący norm powinna być ich adresatom znana z odpowiednim wyprzedzeniem, które z woli prawodawcy co do zasady wynosi 14 dni.

Należy mieć na względzie, że 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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 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 treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego

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⁾ Uchwała Nr XXXV/247/2018 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Boleszkowice (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 923).

wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁾. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji¹⁰⁾.

Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażone w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *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 Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, 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 świetle przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 w zakresie wyrazów „w godzinach od 8.00 do 13.00” oraz §6 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r.” uchwały Nr XLII/285/2022 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Boleszkowice, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁰⁾ Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.