



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 4439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.262.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały Nr V/47/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 28 sierpnia 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wymiaru godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Trzebiatów w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.”*

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Trzebiatowie podjęła uchwałę Nr V/47/24 *zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wymiaru godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Trzebiatów*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 września 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi, powołany m.in. przez Radę Miejską w Trzebiatowie, 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*. W ust. 3 tego unormowania, prawodawca ustalił dodatkowo 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, wynosi 1,114, zaś od dnia 1 września 2024 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 1,44 zł.²⁾

W świetle przywołanych unormowań nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Trzebiatowie do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego

¹⁾ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

²⁾ Obwieszczenie Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. z 2024 r., poz. 174).

w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebiatów. Uchwałą Nr V/47/24 Rada określiła wysokość stawki tej opłaty nadając §2 uchwały Nr LXIV/479/23 z dnia 31 maja 2023 r. *w sprawie określenia wymiaru godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego*³⁾brzmienie: *Wysokość opłaty 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 Trzebiatów publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, w czasie przekraczającym wymiar, o którym mowa w § 1 wynosi 1,44 zł za każdą rozpoczętą 1 (jedną) godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej. Ustalona przez organ stanowiący Gminy Trzebiatów wysokość opłaty za jedną godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego odpowiada wytycznym określonym przez prawodawcę.*

Analiza treści uchwały Nr V/47/24 prowadzi jednak do wniosku, że w § 3 w sposób sprzeczny z prawem określono termin jej wejścia w życie.

Istotne znaczenie w niniejszej sprawie ma okoliczność, że uchwała w przedmiocie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego niewątpliwie zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Uchwała Nr V/47/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Skoro zatem ma ona cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 1 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 §3 uchwały Nr V/47/24 Rada Miejska w Trzebiatowie postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.* Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 4 września 2024 r. pod poz. 4081. A zatem, zgodnie z regułą ustaloną przez prawodawcę w cyt. powyżej przepisie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała ta wchodzi w życie w dniu 19 września 2024 r. Nie znajduje natomiast usprawiedliwienia określenie początku jej obowiązywania od dnia 1 września 2024 r., a w konsekwencji – nadanie temu aktowi *de facto* wstecznej mocy obowiązywania.

Co prawda, art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, dopuszczalne jest to jednak tylko wówczas, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi. Określony przez Radę Miejską w Trzebiatowie w §3 uchwały Nr V/47/24 retroaktywny moment początku obowiązywania uchwały, bez uwzględnienia *vacatio legis*, stoi w sprzeczności z regułami prawidłowej legislacji i zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). W uchwale tej ustalona została bowiem nowa, wyższa od dotychczasowej (wynoszącej 1,30 zł), stawka opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, zatem na opiekunów prawnych dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego nałożony został obowiązek ponoszenia większej opłaty. Podkreślić przy tym trzeba, że ustalając moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego,

³⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3426.

⁴⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, należy uwzględnić stosowny (co najmniej czternastodniowy) okres na zapoznanie się z nimi adresatów norm wynikających z tych aktów. Uchwała Nr V/47/24 powinna być ogłoszona z odpowiednim wyprzedzeniem, a przewidziany w niej obowiązek ponoszenia wyższej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie może być egzekwowany przed upływem 14 dni od dnia od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr V/47/24 Rady Miejskiej w Trzebiatowie z dnia 28 sierpnia 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wymiaru godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Trzebiatów w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.”*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Dawid Krystek
II Wicewojewoda Zachodniopomorski