



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 7687

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.227.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 września 2024

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

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: „1 września 2024 r.” uchwały nr 27/24/IX Rady Miasta Puszczykowa z dnia 20 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Puszczykowa podjęła uchwałę nr 27/24/IX w sprawie ustalenia czasu zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 737) oraz art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 754)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 sierpnia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.) przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754), zwanej dalej „u.f.z.o.”: „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”. Zgodnie z art. 52 ust. 3 u.f.z.o.: „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”

Uzupełniająco należy dodać, że maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 3 u.f.z.o., podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 52 ust. 4-7 u.f.z.o. Zgodnie z pkt 2 obwieszczenia Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M. P. poz. 174), „od dnia 1 września 2024 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 1,44 zł”.

Powołując się na powyższe ustawowe przepisy upoważniające, Rada Miasta Puszczykowa podjęła badaną uchwałę, w której zawarła następujące przepisy merytoryczne: „Zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo w wymiarze 5 godzin dziennie” (§ 1), „Ustala się opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Puszczykowo w wysokości 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1” (§ 2). W § 5 uchwały postanowiono: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie 1 września 2024 r.”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 5 uchwały, w zakresie w jakim stanowi o terminie wejścia uchwały w życie (tj. „1 września 2024 r.”), został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej: „u.o.a.n.”.

Poza sporem pozostaje kwestia charakteru prawnego badanej uchwały. Niewątpliwie zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi zatem akt prawa miejscowego, podlegający obligatoryjnemu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 u.o.a.n.). Badana uchwała, zgodnie z dyspozycją § 5 *ab initio*, została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 26 sierpnia 2024 r. pod poz. 7107. Tym samym został spełniony konstytucyjny warunek wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jakim jest urzędowe ogłoszenie takiego aktu (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.]).

Z kolei kwestie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego unormowane zostały w art. 4 u.o.a.n. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „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”. Stosownie do zapisów ust. 2: „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”. Nadto, w myśl art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Wskazanymi regulacjami u.o.a.n. ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej czternastodniowym *vacatio legis* (tj. czasu, jaki musi upłynąć od dnia urzędowego ogłoszenia aktu do dnia jego wejścia w życie). Wyjątki od tej zasady w postaci skrócenia *vacatio legis* poniżej 14 dni aż do jego całkowitego pominięcia, czy wreszcie nadania aktowi wstecznej mocy obowiązującej są możliwe jedynie po spełnieniu warunków określonych przez ustawodawcę odpowiednio w art. 4 ust. 2 i art. 5 u.o.a.n. Na gminie ciąży obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady czternastodniowego *vacatio legis*, pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

W niniejszej sprawie, okres *vacatio legis* został skrócony do 5 dni. Ogłoszenie uchwały, jak już wyżej wskazano, nastąpiło bowiem 26 sierpnia 2024 r., natomiast termin wejścia w życie ustalono na dzień 1 września 2024 r. Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (art. 6 ust. 1 u.o.a.n.).

Odnosnie skrócenia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 18 lipca 2019 r., II SA/Lu 185/19 (CBOSA) wyjaśnił, że u.o.a.n. „określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest «uzasadniony przypadek». Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego”.

W uzasadnieniu do badanej uchwały zapisano: „Projekt uchwały zakłada obowiązywanie uchwały od 1 września 2024 r. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.), przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Obowiązywanie niniejszej uchwały od dnia 1 września 2024 r. będzie zgodne z art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych”.

Zdaniem organu nadzoru, powołanie się na zgodność z art. 52 ust. 4 u.f.z.o. nie może uzasadniać wprowadzenia w życie badanej uchwały ani z mocą wsteczną (jak założono w uzasadnieniu do uchwały), ani w terminie skróconym w oparciu o art. 4 ust. 2 u.o.a.n. (do czego w istocie doszło, mając na względzie datę urzędowego ogłoszenia).

Przed wszystkim zauważyć należy, że opłata, o której mowa w art. 52 ust. 3 u.f.z.o., waloryzowana zgodnie z art. 52 ust. 4-7 tej ustawy, jest opłatą maksymalną. Wynikający z tych przepisów obowiązek waloryzacji skierowany jest do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 52 ust. 7 u.f.z.o.), a nie do rady gminy. Rada, działając w oparciu o upoważnienie z art. 52 ust. 1 u.f.z.o., może zatem, ale nie musi podnosić ustalonej wcześniej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego do wysokości zwaloryzowanej kwoty ustawowej. Wydanie wskazanego na wstępie obwieszczenia Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r., zgodnie z którym „od dnia 1 września 2024 r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy [...] wynosi 1,44 zł”, nie rodzi obowiązku po stronie rady gminy podwyższenia przedmiotowej opłaty do maksymalnej i to z datą od 1 września 2024 r. Opłata ustalana przez radę gminy może być niższa niż ustawowo określony limit.

W uchylanej mocą § 3 badanej uchwały uchwale nr 305/18/VII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 27 marca 2018 r. opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego ustalono w wysokości „1,00 zł za każdą godzinę przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1”. Tak określona wysokość przedmiotowej opłaty po 1 września 2024 r. również będzie zgodna z art. 52 ust. 4 u.f.z.o., bowiem nie przekracza ona zwaloryzowanej maksymalnej wysokości opłaty, obowiązującej od tej daty, tj. 1,44 zł. Tym samym powołana w uzasadnieniu uchwały okoliczność zgodności z art. 52 ust. 4 u.f.z.o. nie stanowi, zdaniem organu nadzoru, okoliczności nadzwyczajnej, która byłaby wystarczającym - w świetle art. 4 ust. 2 u.o.a.n. - uzasadnieniem do wprowadzenia w życie uchwały w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia jej urzędowego ogłoszenia.

Również organ nadzoru nie dopatruje się z urzędu przesłanek do zastosowania art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w niniejszej sprawie. Za niedopuszczalnością odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. przemawia przede wszystkim przedmiot regulacji uchwały. Ustala się w niej wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, co więcej, dochodzi do jej znacznego podwyższenia, a zatem do zwiększenia obowiązków finansowych ciążących na jej adresatach. Adresaci tak ustalonych norm powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą, którego minimalną granicę gwarantuje art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Organ nadzoru podziela pogląd, że trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki - zwiększających obciążenia - oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień - ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35). Należy bowiem pamiętać, że obowiązek wprowadzenia odpowiedniego *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady:

bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (por. wyrok NSA z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10; CBOSA).

Podsumowując, przepis § 5 uchwały w zakresie określającym termin wejścia w życie uchwały w dniu „1 września 2024 r.”, został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 (poprzez jego niezastosowanie) i ust. 2 (poprzez jego nieuzasadnione zastosowanie) u.o.a.n. Do przywrócenia stanu zgodnego z prawem koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności przepisu § 5 uchwały w zakresie kwestionowanej daty. Tym samym uchwała wejdzie w życie zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 u.o.a.n., tj. po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia, czyli z dniem 10 września 2024 r.

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Puszczykowa

Burmistrz Miasta Puszczykowa