



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8791

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.273.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotu: „z dniem 1 października 2024 r.” uchwały nr VIII/31/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 25 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i publicznych oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Chocz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2024 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr VIII/31/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i publicznych oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Chocz, zwaną dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 września 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”.

Uzupełniając należy dodać, że: „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” (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.). Nadto, 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 Miejska Gminy Chocz podjęła badaną uchwałę, w której w § 1 zawarła następujące przepisy merytoryczne: „Publiczne przedszkola i publiczne oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych realizują bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w ramach podstawy programowej, określonej w odrębnych przepisach w czasie 5 godzin dziennie” (ust. 1), „Za świadczenia udzielane przez wyżej wymienione placówki w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w ust. 1 pobiera się opłatę w wysokości 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych” (ust. 2), „Miesięczna wysokość opłaty za czas realizacji odpłatnych świadczeń ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w § 1 ust. 2 i miesięcznej liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej ponad czas określony w § 1 ust. 1” (ust. 3).

Nadto Rada Miejska Gminy Chocz, choć nie przywołała wprost w podstawie prawnej podjęcia uchwały przepisu art. 59 ust. 2 u.f.z.p., skorzystała z upoważnienia wynikającego z tego przepisu („Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1”) i postanowiła w § 2 uchwały, że: „W przypadku uczęszczania jednocześnie do przedszkola lub oddziału przedszkolnego w tym samym czasie więcej niż jednego dziecka z danej rodziny, opłata za drugie i każde następne dziecko wynosi 50% opłaty określonej w § 1 ust. 2”.

W § 6 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 6 uchwały, w zakresie w jakim stanowi o terminie wejścia uchwały w życie (tj. „z dniem 1 października 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.”.

Badana uchwała zawiera 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.). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 1 października 2024 r. pod poz. 7887. 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 całkowicie pominięty. Ogłoszenie uchwały, jak już wyżej wskazano, nastąpiło 1 października 2024 r. i tego samego dnia, zgodnie z dyspozycją § 6, weszła w życie. 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.).

W uzasadnieniu do badanej uchwały, poza przytoczeniem treści art. 52 ust. 1 u.f.z.o. oraz informacji o ogłoszeniu przez Ministra Edukacji i Nauki w obwieszczeniu z dnia 27 lutego 2024 r. zwaloryzowanej maksymalnej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, zapisano: „W świetle obowiązujących od dnia 1 września 2024 r. przepisów prawa, rada gminy ma możliwość ustalenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w maksymalnej wysokości 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka. Mając powyższe na uwadze, podjęcie uchwały jest uzasadnione”.

W uzasadnieniu do uchwały nie odniesiono się wprost do terminu jej wejścia w życie. Zdaniem organu nadzoru, powołanie się jedynie na możliwość ustalenia przez radę gminy przedmiotowej opłaty w maksymalnej wysokości 1,44 zł, na co zezwalają obowiązujące od dnia 1 września 2024 r. przepisy prawa, nie stanowi nadzwyczajnej okoliczności, która uzasadniałaby zastosowanie art. 4 ust. 2 u.o.a.n. i wprowadzenie w życie badanej uchwały w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia jej ogłoszenia, a tym bardziej z dniem jej ogłoszenia.

Przede 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 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. Opłata ustalana przez radę gminy może być niższa niż ustawowo określony limit.

Nadmienić należy, że w stosunku do aktów, które mają wejść w życie – jak badana uchwała – z dniem ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, ustawodawca wprost wymaga – poza istnieniem przypadku uzasadnionego – spełnienia dodatkowych przesłanek. Są nimi: ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, a jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie mogą stać temu na przeszkodzie. Zdaniem organu nadzoru, w niniejszej sprawie takie przesłanki nie występują, w szczególności na przeszkodzie do skorzystania z omawianej regulacji sprzeciwiają się zasady demokratycznego państwa prawnego.

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 podwyższenia, a zatem do zwiększenia obowiązków finansowych ciążących na jej adresatach (dotychczas obowiązująca na terenie Gminy Chocz opłata, ustalona mocą uchwały nr XVII/112/2019 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego ucznia w wieku do lat 6 prowadzonych przez Gminę Chocz [Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 10624], wynosiła 1 zł). 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*, a tym bardziej jego pominięcie, 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 § 6 uchwały w zakresie określającym termin wejścia w życie uchwały „z dniem 1 października 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 § 6 uchwały w zakresie kwestionowanej daty. Tym samym przyjąć należy, że uchwała weszła 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 16 października 2024 r.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na błędnie sformułowany przepis § 4 uchwały o utracie mocy uchwały „Nr XXXVI/223/2014 Rady Gminy Chocz z dnia 14 sierpnia 2014 r., w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i publicznych oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Chocz”. Regulacja ta jest bezprzedmiotowa, bowiem wskazana uchwała została już wyeliminowana z obrotu prawnego z dniem 25 grudnia 2019 r. na podstawie § 4 powołanej wcześniej uchwały nr XVII/112/2019 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego ucznia w wieku do lat 6 prowadzonych przez Gminę Chocz. Formułując w badanej uchwale przepis uchylający, rada winna była postanowić o utracie mocy ww. uchwały nr XVII/112/2019 z dnia 27 listopada 2019 r.

Brak właściwego przepisu uchylającego prowadzi do sprzeczności z postanowieniami § 39 ust. 1 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanymi dalej „ZTP”. Zgodnie z § 39 ust. 1 ZTP, w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie. Z treści § 143 ZTP wynika, że wyżej wskazaną zasadę należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone uchybienie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby nieważnością uchwały. W tym zatem zakresie organ nadzoru, mając na względzie treść art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, tj. § 39 ust. 1 w związku z § 143 ZTP.

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 Miejska Gminy Chocz

Burmistrz Gminy Chocz