



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 grudnia 2024 r.

Poz. 8302

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.909.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/67/24 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 29 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/258/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, w całości, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.) dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2024 r. Rada Miasta w Myszkowie przyjęła uchwałę Nr VIII/67/24 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/258/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 52 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych:

1. 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; (...).

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast norma kompetencyjna art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, który obejmuje uregulowanie wysokości 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miasta dokonała zmiany § 2 ust. 1 uchwały Nr XXXII/258/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, który otrzymał brzmienie: *Ustala się opłatę w wysokości 1,11 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w § 1. Powyższe brzmienie przepisu zostało nadane w § 1 tiret pierwsze uchwały analizowanej (zmieniającej).*

W ocenie organu nadzoru, zaproponowana przez Radę Miasta treść ww. przepisu uchwały nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 52 ust. 1 ust. 1 ustawy. Rada przyjmując, że ustala opłatę za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5, odmiennie ustaliła krąg uczniów objętych *wychowaniem przedszkolnym*, dla których określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, niż wynika to z omawianego przepisu ustawy. Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy, Rada winna była ustalić wysokość opłaty dla uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.

Powyższa regulacja, zawarta w § 1 tiret pierwsze uchwały analizowanej (zmieniającej), nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa. Przedmiotowe naruszenie stanowi pierwszy powód dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Organ stanowiący gminy obowiązany jest bowiem do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Kolejno, należy wskazać na § 3 analizowanej uchwały, który stanowi, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.*

Powyższy przepis uchwały ustala dwie różne daty wejścia w życie uchwały, to jest: dzień publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (uchwała została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śląskiego w dniu 4 listopada 2024 r.) oraz dzień 1 stycznia 2025 roku.

W ocenie organu nadzoru ww. przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wskazać należy że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał

Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zatem zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego – zwłaszcza aktu prawa miejscowego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publ. CBOSA).

Wadliwe określenie daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały sprawia, że niemożliwe jest jednoznaczne ustalenie daty, od której rodzice i opiekunowie prawni zobowiązani są do ponoszenia odpłatności za korzystanie z wychowania przedszkolnego w nowej (podwyższonej) wysokości – od 4 listopada br., czy od 1 stycznia 2025 r. W konsekwencji należy uznać, że przepis § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji, co stanowi drugi z powodów dla wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Na marginesie można wskazać, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w tym aktów prawa miejscowego, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego okresu *vacatio legis* (*chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*) – zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019, poz. 1461). Każde odstępstwo od tej zasady, polegające czy to na skróceniu okresu *vacatio legis* czy to na jego pominięciu, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności – wskazane w art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. *Vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, opubl. OTK 2001 Nr 7, poz. 209). Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku, gdy nowe przepisy prawa nakładają na ich adresatów nowe obowiązki albo zwiększają obciążenia. Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie, jako że zamiarem Rady Miasta było podwyższenie opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21,

29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VIII/67/24 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 29 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/258/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy