



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 3689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.151.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 lipca 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr III/14/24 Rady Gminy Narew z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Narew, w zakresie obejmującym: § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu „w godzinach 8⁰⁰ - 13⁰⁰”; § 1 ust. 4 i 5 oraz § 4 w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr III/14/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Narew. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 26 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754), 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. Wysokość opłaty ustalana jest za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, w oparciu o wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty po waloryzacji (art. 52 ust. 3, 4, 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że Rada upoważniona jest do określenia jedynie wysokości opłat i to tylko w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w prowadzonych przez Gminę Narew przedszkolach.

Tymczasem w § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Narew wskazała, że realizację wymiaru bezpłatnego nauczania (5 godzin dziennie) realizuje się w godzinach 8⁰⁰ - 13⁰⁰. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Narew nie została upoważniona do tego rodzaju działania. Wprawdzie, na mocy art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący określa czas, w którym publiczne przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, a który nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie, uprawnienie to jednak nie może być pojmowane w inny sposób aniżeli w taki, że oznacza w istocie możliwość wskazania liczby godzin, za które opiekun prawny dziecka nie będzie ponosił opłaty. Gdyby intencją ustawodawcy było ponadto upoważnienie Rady Gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dałby temu wyraz w przepisach ustawy, czego niewątpliwie nie uczynił (vide: WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Bd 10/14; WSA w Rzeszowie z dnia 10 października 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 712/18).

Podkreślić dodatkowo należy, że zgodnie z § 9 Załącznika 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2021 r. Nr 61 poz. 624) *organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel (nauczyciele), któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci(...). Z § 10 ust. 2 pkt 1 ww. Załącznika wynika również, że to Statut przedszkola określa dzienny czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, w tym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, nie krótszy niż 5 godzin dziennie.*

W ocenie organu nadzoru uprawnienie Rady Gminy do ustalania godzin, w jakich mają się odbywać bezpłatne zajęcia, nie wynika z żadnego przepisu, zatem treść analizowanej uchwały § 1 ust. 1 w zakresie słów „w godzinach 8⁰⁰ - 13⁰⁰” pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i musi zostać wyeliminowany z porządku prawnego.

Podkreślenia wymaga, że uchwała będąca przedmiotem rozważań jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów skutkuje nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2466/14).

W opinii organu nadzoru, Rada Gminy Narew wykroczyła również poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowiąc o sposobie ustalenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (§ 1 ust. 4 i 5 uchwały). Zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu powinny zostać uregulowane w statucie przedszkola, co jednoznacznie wynika z § 10 ust. 2 pkt 4 Załącznika 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Tym samym również wskazane wyżej jednostki redakcyjne uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym i powinny zostać wyeliminowane z porządku prawnego.

Organ nadzoru wskazuje również na błędne regulacje uchwały dotyczące jej wejścia w życie, przyjęte w § 4 uchwały. Rady Gminy Narew postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.*

Jak już wyżej wspomniano, przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, podlega zatem ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

Podkreślić należy, że reguły redagowania uchwał wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Jak stanowi § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Nie ulega więc wątpliwości, że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art., który wchodzi w życie...”;
- 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

Przedmiotowa uchwała w § 4 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie

wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

Uznając powyższe i jednocześnie mając na uwadze fakt, iż przedmiotowy akt prawny został skierowany do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Podlaskiego i został opublikowany w dniu 4 lipca 2024 r. pod poz. 3317, a wolą organu gminy było nadanie mu mocy obowiązującej od dnia 1 września 2024 r. (zgodnie z obwieszczeniem Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przeszkolonego), zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 4 niniejszej uchwały w części, a mianowicie w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą”.

Mając na względzie wskazane naruszenia prawa, postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń