



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11.06.2024 r.

Poz. 2782

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.31.2024.MA WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 24 maja 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. 609)

stwierdza się nieważność

§ 5. uchwały Nr XLV/403/2024 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 22 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie w zakresie słów: „*po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia*”.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XLV/403/2024 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 22 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.), art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 z późn. zm.) oraz 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 toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 17 maja 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Czarnej Wodzie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym 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 § 1 uchwały Rada Miejska w Czarnej Wodzie wskazała, że „*przedszkole publiczne, prowadzone przez Gminę Czarna Woda, zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin zajęć dziennie (...)*”. W treści § 2 uchwały określiła, że „*wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku*

kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, (...) w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1, wynosi 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w Przedszkolu". Z kolei, w § 5 uchwały organ stanowiący zawarł przepis, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.”

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (jej przepisy mają charakter generalny i abstrakcyjny) i bezsprzecznie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny kwestionowanej uchwały trzeba przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 5 określa dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. *„po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.”*. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne. Terminy „wejście w życie” oraz „uzyskanie mocy obowiązującej” stosowane na przyszłość należy bowiem uznać za tożsame. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Jak wynika z utrwalonej już linii orzeczniczej w podobnych sprawach *„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.”* (tak: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, podobne wyroki: wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 883/18, wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19).

Z przedstawionego poglądu judykatury jasno wynika więc, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podjęcie przez Radę Miejską w Czarnej Wodzie uchwały zawierającej zapis, który budzi wątpliwości co do momentu jej wejścia w życie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Co się tyczy zakresu, w jakim stwierdzono nieważność, należy wskazać, że niniejsza uchwała, aby była zgodna z prawem, może wejść w życie najwcześniej z dniem 1 września 2024 r. Wynika to z faktu, że ustawa o finansowaniu zadań oświatowych przewiduje maksymalną wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (art. 52 ust. 3 ustawy), przy czym waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji (art. 52 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty ogłasza minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja (art. 52 ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). 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. z 2024 r. 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”*. Konkludując, uchwała objęta

postępowaniem nadzorczym nie może wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (uchwałę ogłoszono 14 maja 2024 r.), gdyż rady gmin mają prawo nałożyć stawkę 1,44 zł dopiero od 1 września 2024 r.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr XLV/403/2024 Rady Miejskiej w Czarnej Wodzie z dnia 22 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w Przedszkolu Publicznym w Czarnej Wodzie w zakresie słów: „*po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia*”, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz