



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 3205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.166.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 czerwca 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, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 23 maja 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XL/287/2018 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie 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 prowadzonych przez Gminę Choszczno publicznych przedszkolach oraz w sprawie zmiany uchwały Nr XL/356/2014 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Gminę Choszczno oraz za pobyt w oddziale żłobkowym publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Choszczno.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Choszcznie podjęła uchwałę Nr II/10/2024 zmieniającą uchwałę Nr XL/287/2018 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie 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 prowadzonych przez Gminę Choszczno publicznych przedszkolach oraz w sprawie zmiany uchwały Nr XL/356/2014 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Gminę Choszczno oraz za pobyt w oddziale żłobkowym publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Choszczno.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 maja 2024 r.

W myśl art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁾, 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. Jednocześnie, w ust. 3 omawianej regulacji ustawodawca ustalił maksymalną wysokość opłaty, jaką może określić organ stanowiący gminy, wskazując, że nie może być ona wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego. Ta maksymalna wysokość opłaty podlega waloryzacji, przy czym waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy (art. 52 ust. 4). Obecnie obowiązujący wskaźnik waloryzacji, ustalony przez Ministra Edukacji, wynosi

¹⁾Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754 z późn. zm.).

1,114, zaś od dnia 1 września 2024 r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,44 zł.²⁾

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Choszcznie do podjęcia uchwały Nr II/10/2024, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały Nr XL/287/2018 z dnia 10 maja 2018 r.³⁾, poprzez wskazanie, że: 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 czasie przekraczającym wymiar godzin, o którym mowa w § 1, w wysokości 1,44 zł za każdą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu (§1 uchwały Nr II/10/2024 nadający nowe brzmienie §2 uchwały Nr XL/287/2018) jednak analiza tego aktu prowadzi do wniosku, że nieprawidłowo ustalono w §3 uchwały jej wejście w życie.

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że niewątpliwie zawiera ona postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest zatem aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Uchwała Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 23 maja 2024 r. zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Jest bowiem skierowana do rodzajowo określonych podmiotów.

Skoro zatem uchwała ta ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to jej publikacja jest obowiązkowa, bowiem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z §3 uchwały Nr II/10/2024 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r. Uzależnienie wejścia w życie badanego aktu od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, wobec jego zakwalifikowania do kategorii aktów prawa miejscowego, znajduje oparcie w treści art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾, który wprost stanowi, że Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy 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.

Uchwała Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Choszcznie, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 29 maja 2024 r. pod poz. 2791, zatem brzmienie jej §3 wskazuje w istocie dwa terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc w dniu 13 czerwca br., a z drugiej – 1 września 2024 r.

²⁾ 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).

³⁾ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 2821z późn. zm.

⁴⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Tymczasem, w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 360/22, w demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷⁾. Wyliczenie zawarte w §45 ust. 1 oraz §51 ust. 1 w związku z §143 powołanego załącznika do tego rozporządzenia ma charakter wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Treść §3 kwestionowanej uchwały jest niezgodna z ww. przepisami, przez co rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, winno być prawidłowe i niebudzące wątpliwości. Adresaci norm wynikających z tej uchwały powinni mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązuje akt. Przepis §3 uchwały Nr II/10/2024 gwarancji takiej nie daje.

Podkreślić przy tym należy, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁸⁾.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/10/2024 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 23 maja 2024 r. zmieniającej uchwałę Nr XL/287/2018 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie 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 prowadzonych przez Gminę Choszczno publicznych przedszkolach oraz w sprawie zmiany uchwały Nr XL/356/2014 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Gminę Choszczno oraz za pobyt w oddziale żłobkowym publicznego przedszkola prowadzonego przez Gminę Choszczno.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁷⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

⁸⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.