



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 3865

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.221.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 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 IV/24/24 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXXIV/529/23 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 kwietnia 2023 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 przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Kalisz Pomorski.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Kaliszu Pomorskim podjęła uchwałę Nr IV/24/24 w sprawie zmiany uchwały Nr LXXIV/529/23 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 kwietnia 2023 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 przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Kalisz Pomorski. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 8 lipca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi m.in. przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁾, zgodnie z którym 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. W ust. 3 tego unormowania, prawodawca ustalił dodatkowo 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 1,114, 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⁾

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

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).

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim do podjęcia uchwały Nr IV/24/24, a tym samym do wprowadzenia zmiany w treści uchwały Nr LXXIV/529/23 z dnia 27 kwietnia 2023 r.³⁾, polegającej na nadaniu § 2 tego aktu brzmienia: *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 niniejszej uchwały, ustala się kwotę 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć.* Analiza treści uchwały Nr IV/24/24 prowadzi jednak do wniosku, że w § 3 uchwały w sposób sprzeczny z prawem określono termin jej wejścia w życie.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma okoliczność, że uchwała w przedmiocie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego niewątpliwie zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc 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 IV/24/24 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 czerwca 2024 r. zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Skoro zatem ma ona cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁾.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.* Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 1 *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 § 3 uchwały Nr IV/24/24 Rada Miejska w Kaliszu Pomorskim postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.* Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 5 lipca 2024 r. pod poz. 3444. Brzmienie § 3 uchwały wskazuje więc w istocie два terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc w dniu 20 lipca 2024 r., a z drugiej – 1 września 2024 r.

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 życie⁶⁾. 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

³⁾ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 2855.

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

⁶⁾ Por. 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.

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

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 Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁾. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, powinno 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 IV/24/24 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 prawnego⁹⁾.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/24/24 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 czerwca 2024 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr LXXIV/529/23 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 27 kwietnia 2023 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 przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Kalisz Pomorski.*

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.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁸⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁹⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.