



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1499

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.3.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVII/362/22 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/286/18 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie: określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na terenie Gminy Wierzbinek oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 grudnia 2022 r. Rada Gminy Wierzbinek podjęła uchwałę nr XXXVII/362/22 w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/286/18 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie: określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na terenie Gminy Wierzbinek oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, dalej jako "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022. 559 ze zm.) oraz art. 52 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. 2022. 2082 ze zm.)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 grudnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały zmieniającej Rada Gminy Wierzbinek dokonała zmiany uchwały nr XXXII/286/18 z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie: określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na terenie Gminy Wierzbinek oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, dalej "uchwała zmieniana", w ten sposób, że § 2 ust. 1 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: "Za świadczenie nauczania, wychowania i opieki w czasie przekraczającym wymiar godzin, o którym mowa w § 1, wysokość opłaty wynosi 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć dziecka w przedszkolu do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat".

Podstawę prawną podjętej uchwały zmieniającej stanowi art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.), dalej jako: "u.f.z.o".

Jak stanowi art. 52 ust. 1 u.f.z.o., 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;

2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.). Ta maksymalna wysokość opłaty podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 52 ust. 4 - 7 u.f.z.o. Zgodnie z pkt 2 obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji maksymalnej wysokości 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, oraz maksymalnej kwoty tej opłaty, po waloryzacji (M.P. poz. 613): "od dnia 1 września 2022 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 1,14 zł".

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 52 u.f.z.o. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zdaniem organu nadzoru, postanowienie § 1 uchwały zmieniającej dotyczące naliczania przedmiotowej opłaty "za każdą rozpoczętą godzinę zajęć" zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 u.f.z.o., gdyż modyfikuje ono treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, a nie jak przyjęła to rada "za każdą rozpoczętą godzinę zajęć". W ocenie organu nadzoru, rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat aniżeli wynikających z przepisów u.f.z.o.

Organ nadzoru podkreśla, że powtarzanie i modyfikowanie w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne i naruszające prawo w sposób istotny. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09, CBOSA).

W § 3 uchwały rada przyjęła: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie od 01 stycznia 2023 roku".

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie w jakim skraca okres *vacatio legis* w stosunku do uchwały zmieniającej, została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako "u.o.a.n."

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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. Odstępstwem od tej reguły jest przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n., zgodnie z którym: W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jak stanowi art. 5 u.o.a.n., przepisy art. 4 u.o.a.n. nie wyłączają możliwości nadania aktowi

normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy lokalnemu, chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże rada nie załączyła do uchwały zmieniającej uzasadnienia i nie wykazała, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie *vacatio legis*.

Z § 3 uchwały zmieniającej wynika, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Uchwała zmieniająca ma zatem obowiązywać od 1 stycznia 2023 r., a została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 30 grudnia 2022 r. pod poz. 10002. Tym samym skrócono okres *vacatio legis* dla obowiązywania tego aktu. Podkreślić należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały zmienianej, podwyższeniu uległa wysokość ww. opłaty z kwoty 1 zł na kwotę 1,14 zł. Mając na uwadze, że dokonano zwiększenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, w ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości skrócenia okresu *vacatio legis* dla tego aktu. Zmiana ma bowiem charakter niekorzystny dla adresatów norm prawnych, czyli przede wszystkim rodziców i opiekunów dzieci wnoszących opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a to przesądza o konieczności zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

W tym miejscu należy wskazać, iż okres między urzędowym ogłoszeniem aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych) powinien być w każdym przypadku tak ustalony, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, Nr 3, poz. 23). Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Nowe regulacje prawne powinny być zatem wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, rada, określając wejście w życie uchwały zmieniającej winna zachować minimalne *vacatio legis* przewidziane dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Brak jest bowiem podstaw do zastosowania w niniejszym przypadku reguł wynikających z art. 4 ust. 2 u.o.a.n.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wierzbinek

Wójt Gminy Wierzbinek