



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 7080

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.215.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IV/20/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i publicznych oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Chocz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lipca 2024 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr IV/20/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i publicznych oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Chocz, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 609) art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r.- o finansowaniu zadań oświatowych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 754), art. 13 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tj.Dz.U. z 2024 r., poz.737)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 lipca 2024 r.

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

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754), zwanej dalej „ustawą”, „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”. Zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy: „Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, 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”.

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. 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”.

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu istotnym.

Dodać także należy, iż 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 (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15; CBOSA).

W § 1 uchwały Rada Miejska Gminy Chocz postanowiła: „Publiczne przedszkola i publiczne oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych realizują bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w ramach podstawy programowej, określonej w odrębnych przepisach w czasie 5 godzin dziennie” (ust. 1), „Za świadczenia udzielane przez wyżej wymienione placówki w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w ust. 1 pobiera się opłatę w wysokości 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu” (ust. 2), „Miesięczna wysokość opłaty za czas realizacji odpłatnych świadczeń ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w § 1 ust. 2 i miesięcznej liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej ponad czas określony w § 1 ust. 1” (ust. 3). Nadto, w myśl § 3 uchwały: „Zakres świadczeń, z których będzie korzystało dziecko oraz wysokość związanych z tym opłat określi umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy dyrektorem a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka”.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 1 ust. 2 uchwały dotyczący naliczania opłaty „za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy. Należy wskazać, że powyższa opłata powinna być ustalona „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego”, a nie jak przyjęto w przytoczonym zapisie uchwały – „za każdą rozpoczętą godzinę pobytu [...]”. W ocenie organu nadzoru, rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat, niż wynika to z przytoczonych przepisów ustawowych. Należy podkreślić, że pominięcie przez Radę Miejską Gminy Chocz ustawowego określenia: „faktycznego” pobytu - w szczególności w kontekście dalszych regulacji uchwały (tj. § 1 ust. 3 i § 3) – budzi istotne wątpliwości, czy ustalona w uchwale wysokość opłaty będzie naliczana za każdą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu czy raczej pobytu deklarowanego (np. w umowie - co sugerowałaby treść § 3 uchwały), a co wyraźnie przeczy woli ustawodawcy wyrażonej w art. 52 ust. 3 ustawy.

Powyższe pozwala przyjąć, że naruszenie przez Radę Miejską Gminy Chocz przepisu art. 52 ust. 3 ustawy (poprzez jego nieuprawnioną modyfikację polegającą na pominięciu określenia „faktycznego”) przy ustalaniu wysokości omawianej opłaty stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością całej uchwały. Orzekając o nieważności całej uchwały, organ nadzoru uwzględnił powiązania treściowe wszystkich przepisów merytorycznych.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis o wejściu w życie uchwały, tj. § 6, w myśl którego: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.”.

Zgodnie z 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), 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 oparciu o ten przepis rada ma zatem

do wyboru - albo wprowadzić uchwałę w życie z zachowaniem minimalnego 14-dniowego okresu *vacatio legis*, albo też wyznaczyć termin późniejszy.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 6 uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguły prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA, orzekł, że „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego 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”, w szczególności § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

W ocenie organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 6 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której wchodzi ona w życie „z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.”. Podkreślenia wymaga, że uchwała została ogłoszona we wskazanym dzienniku 2 sierpnia 2024 r. pod poz. 6791, a zatem - według pierwszej dyspozycji - weszła w życie z dniem 17 sierpnia 2024 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, 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 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA, podkreślił, że wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 ZTP „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”.

Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały”, czy wreszcie „stosowanie uchwały”, i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 6 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2024 r. (co zresztą jest uzasadnione możliwością zastosowania dopiero od tej daty maksymalnej kwoty przedmiotowej opłaty w wysokości 1,44 zł - por. pkt 2 cytowanego na wstępie obwieszczenia Ministra Edukacji). Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2024 r.”. Taki przepis pozostawałby w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawiał żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym (co - jak już wyżej wyjaśniono - nastąpiło 2 sierpnia 2024 r.).

Dla przywrócenia do stanu zgodnego z prawem przepisu § 6 uchwały konieczne i zarazem wystarczające byłoby orzeczenie jego nieważności w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą”. Niemniej jednak, z uwagi na wcześniejsze stwierdzenie istotnego naruszenia art. 52 ust. 3 ustawy, skutkującego nieważnością całej uchwały, należało orzec 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, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Chocz

Burmistrz Gminy Chocz