



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

BURMISTRZ

mgr Paweł Plesia

M.Ł. 2024

dnia 26. 10. 2024

L. dz. 8025

Skierowano do

Szczecin, 23 października 2024 r.

P-1.4131.291.2024.KN

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/43/2024 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 18 września 2024 r. zmieniającej uchwałę nr X/65/2019 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Uzasadnienie

W dniu 18 września 2024 r. Rada Miejska w Maszewie podjęła uchwałę Nr V/43/2024 zmieniającą uchwałę nr X/65/2019 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 26 września 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

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

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 Maszewie do podjęcia uchwały Nr V/43/2024, a tym samym do wprowadzenia zmiany w treści uchwały Nr X/65/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r.³, polegającej na nadaniu § 1 tego aktu brzmienia *opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego o którym mowa w § 1 ust. 2 wynosi 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej, dla której organem prowadzącym jest Gmina Maszewo. Opłata nie obejmuje kosztów wyżywienia*". Analiza treści uchwały Nr V/43/2024 prowadzi jednak do wniosku, że w § 3 uchwały w sposób sprzeczny z prawem określono termin jej wejścia w życie.

Istotne znaczenie w niniejszej 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 V/43/2024 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 18 września 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 V/43/2024 Rada Miejska w Maszewie postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2024 r.* Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 1 października 2024 r. pod poz. 4432. Brzmienie § 3 uchwały wskazuje więc w istocie dwie terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc w dniu 15 października 2024 r., a z drugiej – 1 listopada 2024 r.

² Ogłoszenie 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 z 2019 r., poz. 4110.

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,

⁵ SA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

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 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 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 V/43/2024 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 prawnego⁹.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/43/2024 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 18 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę nr X/65/2019 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w całości.*

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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski Bartosz Brożyński

Otrzymują:

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).
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.