

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.113.2014TDom

z dnia 9 września 2014 r.

#### Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 12 sierpnia 2014 r. Nr LIV/329/14 w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Nowogród Bobrzański, w części dotyczącej: §3 ust. 2,3; §4; §5; §6 w zakresie zwrotu „z mocą obowiązującą od 1 września 2014 r.”.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim na sesji w dniu 12 sierpnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr LIV/329/14 w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Nowogród Bobrzański. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 18 sierpnia 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. , art 14 ust. 5 pkt 2, art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), art. 12 ust. 1, ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (Dz.U. z 2011, Nr 197, poz. 1172 ze zm).

Uchwała w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach jest aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, *rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.* Uchwała ma charakter wykonawczy, jej postanowienia muszą mieć oparcie w treści cytowanego przepisu, który upoważnia wskazany organ do jej wydania oraz określa zakres przekazanej regulacji. Jednym z kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Jeżeli zatem organ wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować unieważnieniem zapisów uchwały obarczonych taką wadą. Badana uchwała przekracza zakres upoważnienia ustawowego w zakresie w jakim reguluje koszty wyżywienia (§3 ust. 2 uchwały), i koszty zajęć dodatkowych (§3 ust. 3 uchwały) kwalifikując je jako składniki nieskalkulowane w opłatę za świadczenia przedszkolne. Ustawodawca bowiem upoważnił organ stanowiący gminy jedynie do ustalenia wysokości opłaty bez dodatkowych regulacji opisujących koszty nie składające się na opłatę przedszkolną.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo także §4 badanej uchwały w którym przewidziana została możliwość obniżenia przed dyrektora placówki opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, w sytuacji gdy *zaistnieją szczególnie uzasadnione przypadki losowe w rodzinie dziecka.* W ocenie organu nadzoru takie określenie przesłanek uprawniających do obniżenia opłaty jest zbyt ogólne i nieprecyzyjne. Z treści wskazanego zapisu uchwały nie wynika bowiem na podstawie jakich kryteriów należy ocenić wystąpienie "uzasadnionych przypadków losowych". W wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. NSA w Gdańsku ( SA/Gd 2949/94 OSS 1996/3/91, Lex nr 25640) wyraził pogląd, który organ nadzoru w pełni podziela, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Poważne wątpliwości budzi także przyjęta w przedmiotowej uchwale konstrukcja pozostawienia dyrektorowi placówki możliwości decydowania o zastosowaniu obniżonej opłaty (§4 ust. 3 uchwały). W ten sposób następuje bowiem przekazanie kompetencji, zastrzeżonych dla organu stanowiącego w art. 14 ust. 5 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty (ustalenie opłaty) na rzecz innego podmiotu, pomimo braku wyraźnego upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w celu wprowadzenia obniżenia opłaty za świadczenia

przedszkoli, powinna jasno i precyzyjnie określić w uchwale przesłanki, tj. sytuacje w których obniżenie to znajdzie zastosowanie, mocą badanej uchwały, bez wyposażania w tym zakresie w dodatkowe upoważnienia dyrektora placówki. Rada jest bowiem jedynym organem upoważnionym na mocy ustawy o systemie oświaty do ustalenia ww. opłat, w tym ewentualnie przypadków zastosowania obniżek.

Niezgodny z prawem jest także §5 uchwały, w którym Rada zdecydowała o utracie mocy obowiązującej uchwał Rady Miejskiej w NowogrodzieBobrzańskim: nr LVII/359/10 z dnia 28 października 2010 r., nr XXV/153/12 z dnia 24 sierpnia 2012 r. regulujących dotychczas wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Nowogród Bobrzański. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) uchwały rad gmin podjęte na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2014 r. Tym samym to ustawodawca zdecydował o utracie mocy obowiązującej uchwał Rady Miejskiej Nowogród Bobrzański - wymienionych w §5 nadzorowanego aktu, tym samym regulacja tej materii przez prawodawcę lokalnego stanowi istotne naruszenie cytowanego przepisu.

W ocenie Wojewody Lubuskiego również § 6 badanej uchwały, czyli przepis o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Zgodnie z tym przepisem „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2014 r...”. Rada Miejska zawarła w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 września 2014 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2014 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów. Zastosowanie kwestionowanego przepisu w zamiarze nadania mocy wstecznej uchwale bądź skrócenia okresu jej wejścia w życie również nie zasługuje na uwzględnienie. Nie zachodzą bowiem przesłanki wymienione odpowiednio art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że na mocy art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w przypadku utraty mocy obowiązującej poprzednich uchwał określających wysokość opłaty przedszkolnej powyżej 1 zł. za godzinę zajęć, opłata ta od dnia 1 września 2013 r. wynosi 1 zł.

Z uwagi na powyższe należało orzec o nieważności uchwały w części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**