

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.28.2017.AZie

z dnia 27 lutego 2017 r.

#### Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 i § 7 w zakresie słów: "z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r." w uchwale Nr XXXIX/466/2017 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie określenia czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę oraz opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gorzów Wlkp.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2017 r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie określenia czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę oraz opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Miasto Gorzów Wlkp.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 j.t. ze zm.) oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 j.t.) oraz art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 j.t. ze zm.).

Jak wynika z normy określonej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 grudnia 2016 r., nadanym ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.1985), rada gminy: 1) określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę: publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2; 2) może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1. Wysokość opłaty stosownie do art. 14 ust. 5 a ww. ustawy nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Podjęta na tej podstawie uchwała jest aktem prawa miejscowego. Kompetencja rady sprowadza się zatem wyłącznie do określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz możliwości wprowadzenia od niej zwolnień.

Wobec powyższego, istotnie naruszają prawo przepisy § 3 uchwały, w których rada przekroczyła delegację ustawową określając sposób ustalenia opłaty. Stanowiąc o sposobie ustalenia opłaty rada wykroczyła poza ramy delegacji zawartej w art. 14 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty. Organ nadzoru wskazuje jednocześnie, że zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu powinny zostać uregulowane w statucie przedszkola, o czym stanowi § 10 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r., w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U.61.624 j.t. ze zm.), a nie w akcie prawa miejscowego. Natomiast waloryzacja wysokości opłaty następuje z mocy prawa -ustawy o systemie oświaty (art. 14 ust. 5b-e), a nie z woli rady, stąd też § 3 ust. 3 narusza również § 115 w związku z § 143 Zasady techniki prawodawczej określone w ww. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów.

Analizowana uchwała jest aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jej postanowienia winny mieć oparcie w treści przepisu rangi ustawowej i nie mogą wykraczać poza wyznaczony przez ten przepis zakres upoważnienia. Nie mogą też być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów jest traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie prawa (zob. np.

wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA). Jeżeli zatem rada wykracza poza zawarte w upoważnieniu kompetencje, musi to skutkować unieważnieniem zapisów uchwały obarczonych taką wadą.

Niezależnie od powyższego w § 7 rada postanowiła, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98 orzekł, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może również posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Dlatego też uchwała nie może wchodzić w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym, a zarazem posiadać moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r., gdyż pojęcia „wchodzi w życie” i „moc obowiązująca” są tożsame i oznaczają moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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. Natomiast art. 5 tejże ustawy, przewiduje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Skoro wskazany przepis dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem rady było, w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej, podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W uzasadnieniu do uchwały nie wskazano żadnego powodu, dla którego wejście w życie uchwały z mocą wsteczną jest konieczne i uzasadnione. Wobec powyższego należało stwierdzić w części nieważność § 7.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w tym bowiem przepisie zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej określa wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5. Zbędne jest więc powołanie w podstawie prawnej innych przepisów.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**