

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.30.2017.ACze

z dnia 22 lutego 2017 r.

Rada Miejska Szlichtyngowa

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm) w chwałę Rady Miejskiej Szlichtyngowa Nr XXVII/146/17 z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Szlichtyngowa stwierdzam nieważność § 2 ust. 2 i § 4 w zakresie słów : "z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2017 r." .

Uzasadnienie

W dniu 20 stycznia 2017 r. Rada Miejska Szlichtyngowa podjęła uchwałę Nr XXVII/146/17 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Szlichtyngowa. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2017 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w zakwestionowanej części narusza ona istotnie prawo, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 t.j. ze zm.), § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 t.j.) 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 t.j. ze zm.).

Uchwała w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach jest aktem prawa miejscowego podejmowanym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, 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 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. Wysokość tej opłaty stosownie do art. 14 ust. 5 a ww. ustawy nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. A zatem kompetencja rady jest wyłącznie ustalenie wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

W związku z powyższym, istotnie narusza prawo przepis § 2 ust. 2 uchwały, w którym rada określiła 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. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, 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 t.j. ze. zm.), a nie w akcie prawa miejscowego.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, wobec czego jej postanowienia winny mieć oparcie w treści przepisu rangi ustawowej upoważniającego do jej podjęcia i nie mogą wykroczać 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 któregośkolwiek 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 organ wykrocza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu przekracza przyznane mu kompetencje, co musi skutkować unieważnieniem zapisów uchwały obarczonych taką wadą.

Niezależnie od powyższego w § 4 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 te same ustawy, przewiduje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Skoro zatem art. 5 dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest 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 § 4.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w tym bowiem przepisie zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej określenia 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