

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.56.2017.AHOR**  
**z dnia 28 marca 2017 r.**

**Rada Miejska w Witnicy**

Działając 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 Uchwały Nr XLII/260/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat w publicznych przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Witnica.

**Uzasadnienie**

W dniu 23 lutego 2017 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę XLII/260/2017 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat w publicznych przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Witnica. Uchwała została doręczona Wojewodzie Lubuskiemu w dniu 2 marca 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2016.1943 j.t.ze zm.), a także na 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.).

Uchwała rady gminy 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: 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. 5a ww. ustawy nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Kompetencja rady gminy sprowadza się zatem do ustalenia w jakim wymiarze czasowym są prowadzone zajęcia nieodpłatne, określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w stosunku do dzieci w wieku do lat 5, w czasie przekraczającym zajęcia nieodpłatne oraz możliwości wprowadzenia od niej zwolnień.

Rada Miejska w § 1 badanej uchwały postanowiła, że: „Określa się wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci do lat 5 w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie w publicznych przedszkolach, prowadzonych przez Gminę Witnica.” Natomiast zgodnie z § 2: Poza czasem, o którym mowa w § 1, korzystanie z wychowania przedszkolnego jest odpłatne (ust. 1); Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 wynosi 1,00 zł za każdą następną rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego (ust. 2).

Wysokość opłaty została określona w art. 14 ust. 5a ustawy maksymalnie na poziomie 1 zł za godzinę zajęć, przy czym stawka ta podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 14 ust. 5b - 5d ustawy.

Wysokość opłaty za przedszkole nie może więc być dowolna, uwzględniać musi normę wynikającą z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Niedopuszczalne jest w związku z tym, aby rodzic ponosił opłatę w wysokości 1 zł (czyli w pełnej wysokości odpowiadającej godzinie wychowania przedszkolnego) pomimo korzystania przez jego dziecko ze świadczeń przedszkola przez niepełną godzinę. W takiej sytuacji opłata powinna być odpowiednio pomniejszona, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej maksymalnej wysokości opłaty, o której mowa art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Tymczasem Rada Miejska w Witnicy w § 2 określiła wysokość opłaty za każdą rozpoczętą godzinę na poziomie 1 zł. W rezultacie Rada Miejska ustalając opłatę za wychowanie przedszkolne na 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę istotnie naruszyła art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty poprzez zawyżenie opłaty za rozpoczętą a nie zakończoną godzinę.

W § 5 Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku”. Rada Miejska w Witnicy zawarła w nim 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 stycznia 2017 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 stycznia 2017 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów. Natomiast jeśli intencją lokalnego prawodawcy było nadanie badanemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej (abstrahując od jej prawnej dopuszczalności), to winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i ma zastosowanie do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r.”.

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 1 ustawy 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 zgodnie z art. 5 tej ustawy „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości 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 organu 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. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza również art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**