



Kielce, dnia 01-10-2024

Znak:PNK.I.4130.182.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 3 września 2024 roku w sprawie *ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Czarnocin* – w części dotyczącej § 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 września 2024 roku Rada Gminy w Czarnocinie podjęła uchwałę Nr V/31/2024 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Czarnocin. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 3 września 2024 roku. W dniu 17 września 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie przepisu art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 754 ze zm. – dalej jako u.f.z.o.), 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:

- 1) 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 z dnia 14 grudnia 2026 roku - Prawo oświatowe (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 737);
- 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe.

Stosownie do treści przepisów art. 52 ust. 3 i 4 u.f.z.o. wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 u.f.z.o., nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego. Maksymalna wysokość tej opłaty podlega waloryzacji. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji. Stosownie do treści obwieszczenia Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 roku w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. 2024, poz. 174) od dnia 1 września 2024 roku maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 u.f.z.o., po waloryzacji wynosi 1,44 zł.

W § 2 ust. 1 uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy w Czarnocinie wskazano, że za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w czasie przekraczającym wymiar określony w § 1 uchwały, tj. 8 godzin dziennie, ustala się opłatę w wysokości 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego. W § 5 uchwały przyjęto, że jej postanowienia mają zastosowanie od dnia 1 września 2024 roku, natomiast w § 6 uchwały przewidziano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Jak wynika z treści przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461 – dalej jako u.o.a.n.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis ten nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się jednak, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 roku, sygn. akt: III FSK 2137/21, oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 roku, sygn. akt: II FSK 1272/09).

Na mocy postanowień § 2 ust. 1 w zw. z § 5 i § 6 analizowanej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, na adresatów zawartych tam norm nałożono z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 września 2024 roku, obowiązek uiszczania opłat w wyższej (zwaloryzowanej) wysokości, niż dotychczas obowiązująca. Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały nie wskazano, jakie wartości przemawiały za zastosowaniem takiego rozwiązania. Należy zwrócić uwagę, że w obwieszczeniu Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 roku wskazano maksymalną wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz datę (1 września 2024 roku), od której stawka ta może być stosowana. Powyższe nie oznacza, że rada gminy, która z mocy przepisu art. 52 ust. 1 u.f.z.o. jest organem właściwym do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, jest związana wskazaną w powyższym obwieszczeniu wysokością opłaty oraz terminem jej obowiązywania w tym znaczeniu, że w uchwale nie może wskazać niższej, niż maksymalna, wysokości opłaty, jak również późniejszej daty jej obowiązywania. Przy określaniu wysokości należnej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego rada jest natomiast zobligowana do stosowania powszechnie obowiązujących przepisów określających sposób i termin w życie aktów normatywnych, w tym także wskazanych wyżej przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 5 u.o.a.n.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia jednej z zasad demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta traktowana jest współcześnie jako zasada wynikająca

z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że prawodawca wyjątkowo może od niej odstąpić, gdy jest to właśnie niezbędne do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego lub innej zasady konstytucyjnej, przy czym, jeśli zmiana normatywna dotyczyłaby praw lub wolności konstytucyjnych, możliwość jej przeprowadzenia należy oceniać zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pracodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, wykazując w sposób dający się obiektywnie zweryfikować, jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. To uzasadnienie pozwala dopiero właściwie ocenić zaistnienie przesłanki do odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 roku, sygn. akt: I SA/Ke 109/12, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Op 469/19).

Skoro zatem na mocy analizowanej uchwały doszło do nałożenia na jej adresatów obowiązku uiszczenia opłaty w wyższej wysokości, zaś rada gminy nie uzasadniła takiego rozwiązania poprzez odniesienie się do zasad demokratycznego państwa prawa, należało uznać, że uchwała ta – w części dotyczącej § 5, zgodnie z którym jej postanowienia mają zastosowanie od dnia 1 września 2024 roku – została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 5 u.o.a.n.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr V/31/2024 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 3 września 2024 roku w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Czarnocin w części dotyczącej § 5 uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski