



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 lutego 2025 r.

Poz. 812



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.27.2025

Lublin, dnia 5 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/55/2024 Rady Gminy Kraśnik z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Kraśnik, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 2 ust. 1, ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 oraz § 3 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/55/2024 Rady Gminy Kraśnik z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Kraśnik w części obejmującej § 1 ust. 3, § 2 ust. 1, ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 oraz § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/55/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kraśnik powołała m.in. art. 52 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754).

Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 ww. ustawy, 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 - Prawo oświatowe;
- 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.

Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1 (ust. 2).

Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, 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 (ust. 3).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanego powyżej przepisu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r. II OSK 1077/09).

Norma kompetencyjna art. 52 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, który obejmuje uregulowanie wysokości 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 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 Prawo oświatowe.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 3, § 2 ust. 1, ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 oraz § 3 przedmiotowej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały, w czasie przekraczającym wymiar, o którym mowa w § 1 realizowane są zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze oraz doskonalące i kształtujące umiejętności z zakresu objętego podstawą programową wychowania przedszkolnego.

Stosownie do § 2 uchwały, opłaty, o których mowa w § 1 wnoszone są przez rodziców (prawnych opiekunów) z góry w terminie do 15-tego dnia danego miesiąca (ust. 1). Nieobecność dziecka jest odnotowywana na podstawie dziennika zajęć przedszkola (ust. 2 zd. drugie). Zwrot opłat następuje w formie odpisu od należności za następny miesiąc, a w przypadku braku takiej możliwości, na wniosek rodzica (prawnego opiekuna) dziecka dokonuje się wypłaty tej należności (ust. 3).

Jak stanowi § 3 uchwały, szczegółowy zakres świadczeń oraz odpłatności, o których mowa w § 1 określi umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka.

Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawierają delegację ustawową, na podstawie której rada gminy została upoważniona do określenia w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat oraz ewentualnie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat.

Natomiast przyjęcie w uchwale regulacji dotyczących: ustalenia zakresu świadczeń w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (§ 1 ust. 3 uchwały); terminów i zasad wnoszenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (§ 2 ust. 1 uchwały); sposobu dokumentowania nieobecności dziecka w przedszkolu (§ 2 ust. 2 zd. drugie uchwały); formy zwrotu opłaty w przypadku nieobecności dziecka (§ 2 ust. 3 uchwały) nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, a zatem wprowadzenie tego rodzaju postanowień pozbawione jest podstawy prawnej.

Odnosząc się szczegółowo do § 3 uchwały należy wskazać, że od

1 stycznia 2018 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, opłaty za przedszkola mają charakter publicznoprawny.

Powyższe stwierdzenie wynika z treści art. 52 ust. 15 ww. ustawy, zgodnie z którym opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz opłaty za korzystanie z żywienia w takich placówkach stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

Do niepodatkowych należności budżetowych przepis art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych zalicza dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Taką odrębną ustawą jest niewątpliwie ustawa o finansowaniu zadań oświatowych.

W związku z jednoznacznym rozstrzygnięciem w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych o publicznoprawnym charakterze opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do zawierania przez dyrektorów publicznych przedszkoli umów cywilnoprawnych z rodzicami, określających szczegółowe zasady i sposób wnoszonych przez rodziców dzieci opłat.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym, są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu (Konstytucji RP).

Rada gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/55/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kraśnik