



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 22 września 2022 r.

Poz. 3991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.348.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 września 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LIX/400/2022 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenie czasu bezpłatnego nauczania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Bartoszyce, w części dotyczącej § 1 i § 4.

Uzasadnienie

Uchwałą, której mowa we wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, z późn. zm., zw. dalej ustawą) oraz obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z 10 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, oraz maksymalnej wysokości kwoty tej opłaty, po waloryzacji (M.P. poz. 613), ustaliła czas bezpłatnego nauczania i opieki oraz wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Bartoszyce.

Przedmiotową uchwałę, organowi nadzoru, doręczono w dniu 7 września 2022 r.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia postanowienia uchwały, istotnie naruszają prawo.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy zdefiniowała pojęcia:

- publicznego przedszkola jako oddział przedszkolny w publicznej szkole podstawowej oraz inną formę wychowania publicznego prowadzone przez Gminę Bartoszyce;
- rodziców jako opiekunów prawnych.

W § 4 uchwały, Rada Gminy Bartoszyce postanowiła, że opłata za pobyt dziecka w przedszkolu oraz opłata za wyżywienie pobierane są z dołu za ubiegły miesiąc, w terminie do 10-go dnia następnego miesiąca. W przypadku gdy ten dzień jest ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu płatności uważa się najbliższy następujący po nim dzień powszedni.

Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 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.

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). Maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6 (ust. 4). Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "M.P." w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja, o której mowa w ust. 4, wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w ust. 1, po waloryzacji (ust. 7).

Poza wyżej wskazaną kompetencją do określenia wysokości opłaty rada gminy w art. 52 ust. 2 ustawy, została upoważniona również do warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

Organu nadzoru, dokonując analizy uchwały, stwierdził, że postanowienia § 1 i § 4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, bowiem wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego powyżej przepisu art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Z treści cytowanych przepisów wyraźnie wynika, że ustawodawca pozostawił w gestii organu stanowiącego gminy jedynie kwestię ustalenia wysokości ww. opłat i warunków z nich zwolnienia, natomiast z upoważnienia ustawowego nie wynika uprawnienie rady gminy do regulowania kwestii związanych ze sposobem ich pobierania (z dołu czy z góry, terminu pobierania), a także definiowania pojęć użytych w uchwale.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co przejawia się tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Jednocześnie zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (patrz: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt. OTK 2000/5/141).

Odnosnie § 1 uchwały należy dodać, że uchwalone w nim przez Radę Gminy Bartoszyce przepisy stanowią niedozwoloną modyfikację art. 2 pkt 24 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który pod pojęciem rodziców wskazuje także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem, a także art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, zawierającego definicję przedszkola publicznego, jak również publicznej innej formy wychowania przedszkolnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojewski