



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 8849

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.384.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LVI.478.2023 Rady Gminy Wilczyn z dnia 31 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Wilczyn - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Wilczyn podjęła uchwałę nr LVI.478.2023 zmieniającą uchwałę w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Wilczyn, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 52 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j.: Dz. U. 2023 poz. 1400) w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900) oraz w związku z obwieszczeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, (MP z 2023 r. poz. 243)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 września 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400), zwanej dalej „ustawą”, 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 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 myśl art. 52 ust. 3 ustawy: „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”.

Zgodnie z pkt 2 obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. poz. 243): „od dnia 1 września 2023 r. maksymalna wysokość kwoty 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, po waloryzacji, wynosi 1,30 zł”.

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92; opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej „CBOSA”).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu istotnym.

Dodać także należy, iż powtórzenie bądź modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy też zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15; CBOSA).

Rada Gminy Wilczyn mocą § 1 badanej uchwały postanowiła zmienić § 2 uchwały nr XLII/288/2018 Rady Gminy Wilczyn z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Wilczyn (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 4236) poprzez nadanie mu nowego, następującego brzmienia: „Ustala się wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dla uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1, w wysokości 1,30 zł za jedną godzinę zajęć”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy zapis uchwały ustalający wysokość przedmiotowej opłaty „za jedną godzinę zajęć” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy. Należy wskazać, że powyższa opłata powinna być ustalona za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, a nie jak przyjęto w przytoczonej regulacji – „za jedną godzinę zajęć”. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wilczyn nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat, niż wynika to ze wskazanych przepisów ustawy.

Tym samym uznać należy, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy, co narusza prawo w stopniu istotnym i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Końcowo, organ nadzoru wskazuje na błędnie zredagowany przepis zmieniający, tj. § 1 badanej uchwały. Z jego treści wynika, że zmiana dotyczy uchwały „nr XLII/288/2018 Rady Gminy Wilczyn z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Wilczyn (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 4236)”. Zauważyć jednak należy, że uchwała ta

była już wcześniej nowelizowana mocą uchwały nr X/106/2019 Rady Gminy Wilczyn z dnia 25 października 2019 r.

Zgodnie z zasadą wynikającą z § 90 zdanie pierwsze w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Przedmiotem nowelizacji badanej uchwały jest zatem tekst uchwały powołanej w jej § 1 zmieniony uchwałą nr X/106/2019 Rady Gminy Wilczyn z dnia 25 października 2019 r. Fakt ten winien zostać wyraźnie odzwierciedlony w przepisie zmieniającym poprzez oznaczenie także rocznika i pozycji wojewódzkiego dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ww. uchwałę zmieniającą (tj. Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 9529) - stosownie do wymogów wynikających z § 161 oraz § 158 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 ZTP - a czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Zredagowanie przepisu zmieniającego (§ 1 uchwały) nastąpiło zatem z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ZTP. Uchybienia w tym zakresie nie stanowią jednak, w ocenie organu nadzoru, naruszenia prawa o charakterze istotnym, które skutkowałoby nieważnością uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wilczyn

Wójt Gminy Wilczyn