



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 września 2022 r.

Poz. 5710

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.754.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/258/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 8 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kruszyna, w całości, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 i 3-7 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Kruszyna podjęła uchwałę Nr XXXVI/258/2022 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kruszyna, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada wskazała m. in. przepis art. 52 ust. 1-4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 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 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. Z ust. 3 powołanego przepisu wynika, że 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, zaś zgodnie z ust. 4 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.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *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. Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Zacytowana powyżej przepisy ustawy wyznaczają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, a ich literalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości, że opłata ta nie może przekroczyć ustalonego przepisami limitu. Wskazana maksymalna wysokość opłaty może być waloryzowana na zasadach określonych w art. 52 ust. 4-7 ustawy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6 tego artykułu. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, po waloryzacji (art. 52 ust. 7 ustawy).

Na podstawie wskazanych przepisów w roku 2022 r. dokonano pierwszej waloryzacji maksymalnej wysokości ww. opłaty. Obwieszczeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 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. z 2022 r. poz. 613), dalej jako „obwieszczenie” ogłoszono, że:

1) *wskaźnik 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, wynosi 1,145;*

2) *od dnia 1 września 2022 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 1,14 zł.*

A zatem maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy do 31 sierpnia 2022 r. wynosiła 1 zł, a od 1 września 2022 r. wynosi 1,14 zł. Rada Gminy, ustalając wysokość tej opłaty w prowadzonych przez gminę placówkach oświatowych na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy nie może przekroczyć ww. stawki maksymalnej określonej przez ustawodawcę.

Mocą § 2 niniejszej uchwały Rada Gminy Kruszyna postanowiła, co następuje: *Określa się wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych – w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę przekraczającą wymiar zajęć o którym mowa w § 1.*

Dalej, w § 6 uchwały Rada przyjęła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 9 sierpnia 2022 r. pod poz. 5163, a zatem weszła w życie z dniem 24 sierpnia 2022 r. Tym samym od dnia wejścia w życie uchwały do 31 sierpnia 2022 r. obowiązywała opłata w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę przekraczającą wymiar zajęć o którym mowa w § 1, a zatem w wysokości wyższej niż kwota maksymalna określona w art. 52 ust. 3 ustawy. Dopiero od dnia 1 września 2022 r. maksymalna kwota tej opłaty wyniosła 1,14 zł, a zatem Rada Gminy mogła podnieść opłatę obowiązującą na jej terenie dopiero z tą datą. Uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Gminy Kruszyna jest zatem sprzeczna z prawem,

tj. art. 52 ust. 3-7 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, analizowana uchwała zawiera również inną wadę prawną. Należy zauważyć, że zgodnie z § 2 uchwały Rada określiła stawkę opłaty w wysokości 1,14 zł *za każdą godzinę przekraczającą wymiar zajęć o którym mowa w § 1*. Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały dotyczące naliczania przedmiotowej opłaty „za każdą godzinę” zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy, gdyż modyfikuje treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty *za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu* dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, a nie jak przyjęła to Rada „za każdą godzinę”. W ocenie organu nadzoru Rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat, niż wynika to z ustawy, jak bowiem wcześniej wskazano Rada nie jest uprawniona do modyfikowania przepisów ustawowych.

Reasumując, analizowana uchwała podjęta została z naruszeniem art. 52 ust. 1 i 3-7 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez określenie wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, w kwocie wyższej niż maksymalna – wskazana w art. 52 ust. 3 ustawy – w okresie do 31 sierpnia 2022 r. oraz przyjęcie opłaty za każdą godzinę przekraczającą wymiar zajęć o którym mowa w § 1 uchwały, podczas gdy z art. 52 ust. 3 ustawy wynika, że opłata ta jest naliczana za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego.

Powyżej opisane uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Organ nadzoru zauważa, że w § 1 uchwały Rada zrealizowała w sposób zgodny z prawem delegację ustawową z art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) – ustaliła czas, w którym prowadzone przez Gminę Kruszyna publiczne przedszkola i oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę. Konstrukcja całej uchwały i jej związek treściowy nie pozwala jednak na pozostawienie w obrocie prawnym § 1 uchwały i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy zwrócić uwagę na tytuł uchwały: „w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kruszyna”. Stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności całego tytułu uchwały. Niemożliwym jest pozostawienie w obrocie prawnym uchwały bez tytułu. Organ nadzoru wziął również pod uwagę, że uchwała uchylana mocą niniejszej uchwały, tj. uchwała Nr XXXIII/229/2018 Rady Gminy Kruszyna z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych publicznych szkołach podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kruszyna w § 1 ustalała *czas na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opiekę w prowadzonych przez Gminę Kruszyna publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych – w wymiarze 5 godzin dziennie*, zatem w takim samym wymiarze, jak ustalony mocą niniejszej uchwały. Oznacza to, że § 1 uchwały nie wprowadza nowych regulacji prawnych, a stwierdzenie nieważności uchwały w całości nie zmodyfikuje woli Rady. Reasumując, stwierdzone uchybienia i wyżej opisana spójność regulacji w niniejszej uchwale skutkują koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/258/2022 Rady Gminy Kruszyna z dnia 8 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach

podstawowych dla których organem prowadzącym jest Gmina Kruszyna – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz