



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 września 2022 r.

Poz. 5807

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.767.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 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 392/LXIX/22 Rady Gminy Janów z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Janów, w części określonej w:

- § 1 uchwały w zakresie sformułowania: „na zasadach określonych w statucie odpowiednio przedszkola lub szkoły podstawowej” oraz poprzedzającego je przecinka, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), dalej jako „Prawo oświatowe”, w związku 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”;

- § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 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 RP;

- § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 6 uchwały w zakresie sformułowania: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: „Zasady techniki prawodawczej”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 392/LXIX/22 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Janów, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 sierpnia 2022 r.

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

W niniejszej uchwale Rada zrealizowała delegację z art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego oraz z art. 52 ust. 1 ustawy.

W myśl art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego *przedszkolem publicznym jest przedszkole, które: zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym*

niż 5 godzin dziennie. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w wyżej cytowanym przepisie wykonuje rada gminy.

Z kolei zgodnie z przepisem 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, wprowadzonym 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.*

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie wyżej cytowanych przepisów 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.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., UI/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110). Kompetencji do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących nie można zatem domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru uznał, że część z regulacji niniejszej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części uchwały.

W § 1 uchwały Rada przyjęła: *Przedszkola publiczne oraz oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych, prowadzone przez Gminę Janów zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie, na zasadach określonych w statucie odpowiednio przedszkola lub szkoły podstawowej.*

W ocenie organu nadzoru, art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego upoważnia Radę Gminy do określenia czasu, rozumianego jako ilość godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, przy czym ta ustalona ilość godzin nie może być mniejsza niż 5 godzin dziennie. W zakresie przedmiotowego upoważnienia nie mieści się natomiast ustalenie zasad, na jakich bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka miałyby się odbywać, jak również odesłanie do regulacji statutowej w powyższym zakresie. W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 1 uchwały w części dotyczącej odesłania do statutu przedszkola lub szkoły podstawowej w zakresie zasad realizacji bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w tej części.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: *Oplata, o której mowa w ust. 1 podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 52 ust. 4–6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.*

Należy zwrócić uwagę, że z art. 52 ust. 3 ustawy 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 tego przepisu 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. Z kolei wskazane ust. 5 i 6 określają zasady tej waloryzacji. 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). 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), ogłoszono, że: *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.* (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego obowiązującej na terenie gminy. Zmiana wysokości opłaty może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały Rady Gminy, a nie w drodze waloryzacji maksymalnej stawki opłaty. Wskazać przy tym należy, iż określona w przepisie art. 52 ust. 4-7 ustawy waloryzacja dotyczy stawki maksymalnej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, wprowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, a nie stawki opłaty ustalonej uchwałą Rady Gminy. Rada Gminy nie jest zatem upoważniona do stanowienia o waloryzacji opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. Jak wskazuje się w orzecznictwie, Rada nie jest upoważniona do modyfikacji przepisów, które należy stosować wprost, tj. art. 52 ust. 4 ustawy (por. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 385/18, opubl. LEX nr 2521152). W konsekwencji powyższego zapis § 2 ust. 2 niniejszej uchwały nie znajduje umocowania prawnego.

Ponadto przepis § 2 ust. 2 uchwały godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Odesłanie przez Radę Gminy w akcie prawa miejscowego do zastosowania przepisów ustawy, czyli przepisów hierarchicznie wyższych, stanowi przekroczenie kompetencji rady, gdyż może wywoływać wrażenie, że zastosowanie przepisów ustawy wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2019 r. sygn. akt IV SA/GI 749/18, opubl. LEX nr 2618882).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Janów w § 2 ust. 2 uchwały w sposób istotny naruszyła przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, zatem stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w § 2 ust. 2 uchwały, należy uznać za uzasadnione.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Janów wykroczyła również poza zakres upoważnienia ustawowego, przyjmując w § 3 uchwały, że *wysokość miesięcznej opłaty ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w § 2 ust. 1 niniejszej uchwały i liczby rozpoczętych godzin faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej ponad 5 godzin dziennie w okresie rozliczeniowym.* Zauważyć należy, że kwestionowane wyżej przepisy uchwały nie określają wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, do ustalenia której Rada została upoważniona, lecz sposób obliczania wysokości przedmiotowej opłaty, do czego Rada nie była upoważniona na mocy art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru takie działanie Rady stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i istotne naruszenie prawa, tj. art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Należy również zauważyć, że zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu powinny zostać uregulowane w statucie przedszkola, co wynika z art. 102 ust. 1 pkt 11 Prawa oświatowego. Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych np. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 385/18, opubl. LEX nr 2521152, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 712/18, opubl. LEX nr 2576881.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że w § 6 uchwały Rada przyjęła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2022 roku.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 uchwały o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, to jest z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Zasada określoności przepisów prawnych, wyprowadzona z art. 2 Konstytucji RP wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania. Z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać, od kiedy akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 6 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia oraz drugą - według której obowiązuje ona od dnia 1 września 2022 r.

W tym miejscu należy przywołać § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”, 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie ...; z wyjątkiem art.; który wchodzi w życie ...”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”. Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który wskazuje na dwa momenty wejścia w życie aktu prawa miejscowego (tu: po upływie 14 dni od ogłoszenia i z dniem 1 września 2022 r.), co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Reasumując, kwestionowana regulacja § 6 uchwały istotnie narusza prawo (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

Z niniejszej sprawy jednak jednoznacznie wynika, że wolą Rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 września 2022 r. Zatem Rada Gminy winna była sformułować przepis § 6 uchwały o wejściu w życie w następujący sposób: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.”. Taka treść normy pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

A zatem, dla uporządkowania terminu wejścia w życie koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały w zakresie wskazanym na wstępie, w tym również sformułowania: „od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”, aby na skutek wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, treść przepisu § 6 uchwały zachowała poprawność językową i gramatyczną. Samo umieszczenie powyżej wskazanego sformułowania w treści § 6 uchwały należy ocenić jako prawidłowe, jednak w przedmiotowej sprawie, gdyby nie stwierdzono nieważności również tego sformułowania, konieczne byłoby orzeczenie nieważności co do całości uchwały. W sprawie istotnym jest, że uchwała faktycznie została opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym - w przedmiotowej sprawie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. pod poz. 5205, czego nie zmieni stwierdzenie nieważności wskazanej części § 6 uchwały oraz co pozwala na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności wyłącznie części uchwały.

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 392/LXIX/22 Rady Gminy Janów z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach

podstawowych prowadzonych przez Gminę Janów – w części określonej w *petitum*, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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