



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 października 2022 r.

Poz. 6517

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.789.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 października 2022 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVI/655/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w placówkach prowadzonych przez Miasto Racibórz, w całości – jako sprzecznej z art. 52 ust. 3 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”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 roku Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XLVI/655/2022 w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w placówkach prowadzonych przez Miasto Racibórz.

Przepisem § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła: § 2. 1. *Usługi świadczone przez przedszkola w zakresie nauczania, wychowania i opieki w wymiarze przekraczającym 5 godzin dziennie są odpłatne. 2. Ustala się opłatę za jedną godzinę usługi, o której mowa w ust. 1 dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę zajęć.*

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 2022 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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:

1) *publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, 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. 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. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *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* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Zgodnie z art. 7 Konstytucji, *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 uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Norma kompetencyjna art. 52 ust. 1 pkt 1 i 3 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 prowadzonej przez gminę 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. Przy czym 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).

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 Ośrodek 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).

W § 2 ust. 2 Rada Miasta ustaliła *za jedną godzinę usługi, o której mowa w ust. 1 dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w wysokości 1,14 zł za każdą godzinę zajęć*. Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały dotyczące naliczania przedmiotowej opłaty „za jedną godzinę usługi” oraz „za każdą godzinę zajęć” zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy, gdyż modyfikuje ono 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 zajęć” czy też „za jedną godzinę usługi”. W ocenie organu nadzoru rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat, niż wynika to z ustawy.

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 Miasto Racibórz publiczne przedszkola 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”. 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 wzięł również pod uwagę, że uchwała

uchylana mocą niniejszej uchwały, tj. uchwała nr XXXVIII/579/2018 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w placówkach prowadzonych przez Miasto Racibórz w § 1 ustalała, że przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto Racibórz zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę 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 w tym zakresie.

Tym samym należy stwierdzić, że uchwała Nr XLVI/655/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego placówkach prowadzonych przez Miasto Racibórz, istotnie narusza prawo, to jest art. 52 ust. 3 ustawy – co czyni stwierdzenie nieważności uchwały w całości – uzasadnionym i koniecznym.

### **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**