



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7847

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.918.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 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 XLVIII/61/2022 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 25 października 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 0007.XXVI.1.2017 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 1 lutego 2017 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do 5 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice, w całości – jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 i 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 25 października 2022 roku Rada Gminy Krzyżanowice podjęła uchwałę Nr XLVIII/61/2022 w sprawie zmiany Uchwały nr 0007.XXVI.1.2017 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 1 lutego 2017 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do 5 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice.

Przepisem § 1 Rada Gminy postanowiła: *W Uchwale nr 007.XXVI.1.2017 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 1 lutego 2017 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do 5 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice zmienia się w § 2 pkt. 1, który otrzymuje brzmienie:*

„Ustala się opłatę, wnoszoną przez rodziców dzieci do lat 5, korzystających z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice, które przekraczają zakres świadczeń określonych w § 1 ust. 1, w wysokości 1,14 zł za jedną godzinę”.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała między innymi art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.) i art. 52 ust. 1 i 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 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, 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. 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. „Współnota” 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 wyniku wprowadzonej § 1 zmiany uchwały Rada Gminy ustaliła *opłatę, wnoszoną przez rodziców dzieci do lat 5, korzystających z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice, które przekraczają zakres świadczeń określonych w § 1 ust. 1, w wysokości 1,14 zł za jedną godzinę*.

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały dotyczące naliczania przedmiotowej opłaty „za jedną godzinę” usługi świadczonej wobec dzieci do lat 5 zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 1 i 3 ustawy, gdyż modyfikuje ono treść tego przepisu. Po pierwsze należy wskazać, że ustawodawca przewidział naliczanie opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat – a nie jak postanowiła Rada Gminy – uczniów do lat 5. Ponadto opłata ta 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 przyjęła to Rada „za jedną godzinę”. W ocenie organu nadzoru rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat, niż wynika to z ustawy.

Tym samym należy stwierdzić, że uchwała Nr XLVIII/61/2022 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 25 października 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 0007.XXVI.1.2017 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 1 lutego 2017 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do 5 lat w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Krzyżanowice, istotnie narusza prawo, to jest art. 52 ust. 1 i 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