



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 7414

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.964.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 455/LVIII/2023 Rady Gminy Kłomnice z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłat za świadczenia dodatkowe udzielane przez przedszkola publiczne, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kłomnice, w całości, jako sprzecznej z art. 106 ust. 1 oraz z art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1400), dalej jako *ustawa* oraz z § 34 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 455/LVIII/2023 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłat za świadczenia dodatkowe udzielane przez przedszkola publiczne, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kłomnice. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 52 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dalej jako „ustawa”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2023 roku. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

W myśl art. 52 ust. 1-4 ustawy:

1. 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 ustawie – Prawo oświatowe; 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie ustawy - Prawo oświatowe.

2. Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1.

3. 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.

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.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, że: *W Uchwale Nr 214.XXX.2017 Rady Gminy Kłomnice z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia dodatkowe udzielane przez przedszkola publiczne, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kłomnice § 2 ust. 1 otrzymuje nowe brzmienie:*

„§ 2. 1. Opłata za świadczenia udzielane dzieciom do lat 5 w czasie przekraczającym wymiar wskazany w § 1 wynosi 1,30 złotych (słownie: jeden złotych 30/100) za każdą rozpoczętą godzinę zajęć dydaktycznych, opiekuńczych lub wychowawczych.”

Na wstępie należy zauważyć, iż uchwała pierwotna (tj. uchwała Nr 214.XXX.2017 Rady Gminy Kłomnice z dnia 9 lutego 2017 r.) podjęta została w oparciu o art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.). Wymaga podkreślenia, iż z dniem 1 stycznia 2018 r. utracił moc dotychczasowy przepis, upoważniający radę gminy do określenia wysokości tych opłat. Stąd w ocenie organu nadzoru od tej daty konieczne jest podjęcie nowej uchwały, normującej przedmiotową materię – w oparciu o właściwą podstawę prawną. Art. 106 ust. 1 ustawy jest przepisem przejściowym ustawy, ustalającym stosunek zawartych w niej przepisów do przepisów uprzednio obowiązujących. W myśl powołanej normy prawnej: *Uchwały rady gminy podjęte przed dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 80, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 52 ust. 1.*

Ustawodawca wskazuje zatem, że wobec dotychczasowych aktów możliwe jest zastosowanie dwóch schematów postępowania. Po pierwsze przywołany przepis przejściowy przesądza *expressis verbis* o dalszym obowiązywaniu aktów, podjętych w określonym przedziale czasowym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym jej przed 1 stycznia 2018 r. Norma ta stanowi jednocześnie o końcowej dacie obowiązywania tych aktów, wskazując, iż pozostają w mocy *do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 52 ust. 1*. Zapisem tym ustawodawca wskazuje zatem na obowiązek ostatecznego unormowania kwestii zawartych w ww. upoważnieniu ustawowym w nowym, kompletnym akcie prawa miejscowego. Wnosić stąd należy, iż warianty dopuszczone przez ustawodawcę, jako prawnie dopuszczalne to: pozostawienie w obiegu dotychczasowego aktu, bądź ponowne całościowe unormowanie ww. materii w nowej uchwale - podjętej na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy. Natomiast rozwiązanie zastosowane przez Radę Gminy Kłomnice, polegające na modyfikacji dotychczas normującej tę kwestię uchwały, nie zostało przewidziane w treści art. 106 ust. 1 ustawy. Rada bowiem uchwałą podjętą na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dokonała zmiany uchwały podjętej w oparciu o nieobowiązujący już art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Co więcej, uwzględniając brzmienie § 34 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r., działanie takie należy uznać za niedopuszczalne. Powołany przepis § 34 załącznika do rozporządzenia wprowadza zasadę, zgodnie z którą „nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość”. W omawianym przypadku brak jest przepisu ustawowego, który uprawniałby do dokonywania w okresie przejściowym zmian w uchwałach rad gmin, podejmowanych w przedmiocie opłat za korzystanie ze świadczeń dodatkowych, udzielanych przez przedszkola publiczne. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż uchwały rad gmin, modyfikujące wcześniejsze uchwały w tej materii, nie mogą być zmieniane w drodze kolejnych aktów, lecz powinny być zastępowane nowym aktem, opracowanym na podstawie przepisu art. 52 ust. 1 ustawy.

Konsekwencją naruszenia powyższego przepisu przejściowego jest nieważność niniejszej uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru także merytoryczne postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają prawo. W przepisie § 1 uchwały pierwotnej, do którego odsyła przywołana wcześniej regulacja uchwały, postanowiono iż: *Przedszkola prowadzone przez Gminę Kłomnice zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie pięciu godzin dziennie oraz naukę religii. Zamiarem Rady, wyrażonym w § 1 kwestionowanej uchwały jest natomiast ustalenie opłat za świadczenia przedszkola, udzielane w czasie przekraczającym ten wymiar „za każdą rozpoczętą godzinę zajęć dydaktycznych, opiekuńczych lub wychowawczych”.* Należy zauważyć, iż ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo

oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2245) zmieniono treść art. 52 ust. 3 ustawy (art. 44 pkt 30 ww. ustawy). Nowelizacja ta – stosownie do unormowania zawartego w art. 170 ustawy zmieniającej – weszła w życie w dniu 1 września 2019 r. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu *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*. Zatem Rada Gminy, ustalając wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, winna brać pod uwagę brzmienie przepisu art. 52 ust. 3 nadane ustawą ww. nowelizującą i ustalić opłatę nie za każdą rozpoczętą godzinę zajęć (...), ale za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu (...).

Ponadto wymaga podkreślenia, iż przyjęta w badanej uchwale Rady Gminy Kłomnice wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dotyczy dzieci w wieku do 5 lat. Postanowienie to pozostaje zatem w wyraźnej opozycji do art. 52 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *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*, we wskazanych powyżej placówkach oświatowych. W ocenie organu nadzoru rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat, niż wynika to z ustawy. Tym samym powyższe naruszenie prawa stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy bowiem wskazać, że 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 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 455/LVIII/2023 Rady Gminy Kłomnice z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłat za świadczenia dodatkowe udzielane przez przedszkola publiczne, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kłomnice – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy