



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 sierpnia 2024 r.

Poz. 5689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.723.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 58/IV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec, w części określonej w § 1 ust. 1 w zakresie sformułowania: „przeznaczonym na realizację podstawy programowej” uchwały, jako niezgodnej z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754) w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2024 r. Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła uchwałę Nr 58/IV/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lipca 2024 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych:

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.

Z kolei art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe stanowi:

1. Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;

2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

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. Natomiast norma kompetencyjna art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 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 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. Przy czym wysokość opłaty 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 (art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Obwieszczeniem Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. poz. 174), ogłoszono, że: *od dnia 1 września 2024 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 1,44 zł (pkt 2).*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska w Sosnowcu w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła: *W przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, w wymiarze 5 godzin dziennie przeznaczonym na realizację podstawy programowej.*

W ocenie organu nadzoru zaproponowana przez Radę treść ww. przepisu nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe, gdyż modyfikuje ona treść tych przepisów. Ustawodawca przewidział, że przedszkole publiczne realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego, przy czym nie wskazał, że godziny, w ramach których organ prowadzący – gmina zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę mają być przeznaczone wyłącznie na realizację podstawy programowej, co sugeruje kwestionowany przepis uchwały. Programy wychowania przedszkolnego mogą bowiem obejmować treści nauczania wykraczające poza zakres treści nauczania ustalonych w podstawie programowej, co wynika z art. 22a ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), zgodnie z którym:

1. Nauczyciel lub zespół nauczycieli przedstawia dyrektorowi przedszkola lub szkoły program wychowania przedszkolnego lub program nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego na dany etap edukacyjny.

4. Program wychowania przedszkolnego i programy nauczania, o których mowa w ust. 1 i 3, mogą obejmować treści nauczania wykraczające poza zakres treści nauczania ustalonych w podstawie programowej wychowania przedszkolnego, treści nauczania ustalonych dla danych zajęć edukacyjnych w podstawie programowej kształcenia ogólnego albo treści nauczania ustalonych w formie efektów kształcenia dla danego zawodu w podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego albo podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa artystycznego.

5. Program wychowania przedszkolnego i programy nauczania, o których mowa w ust. 1 i 3, powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości uczniów, dla których są przeznaczone.

Rada Miejska nie została upoważniona do ustalania, że w godzinach bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki realizowana ma być wyłącznie podstawa programowa wychowania przedszkolnego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Miejska nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym,

że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. 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 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu w przedmiotowej uchwale dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo oświatowe wskazując, że wymiar 5 godzin dziennie zapewniony na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, przeznaczony jest na realizację podstawy programowej, tym samym wykraczając poza upoważnienie zawarte w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przedmiotową modyfikację przepisów ustawy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w części określonej na wstępie. 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że na zmianę stanowiska w powyższym zakresie nie wpłynęły wyjaśnienia przysłane przez Gminę Sosnowiec w piśmie z dnia 22 sierpnia 2024 roku. Odwoływanie się przez Gminę Sosnowiec do uchwały nr 58/III/2018 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec jest nieuzasadnione, gdyż przedmiotem postępowania nadzorczego (przedmiotem oceny legalności) jest wyłącznie uchwała Nr 58/IV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zasadnicze znaczenie dla kwestii dotyczącej obowiązywania takiej samej regulacji w uchwale z 20 grudnia 2018 roku – ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zgodnie z którym, (...) na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwałonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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, stwierdzić należy iż uchwała Nr 58/IV/2024 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sosnowiec, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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