



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7445

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.721.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/78/2019 Rady Gminy Mstów z dnia 30 września 2019 roku w sprawie ustalenia czasu na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dalej jako „uchwała”, w części określonej w § 2 ust. 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.), dalej jako „ustawa” 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”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 września 2019 roku Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr XII/78/2019 w sprawie ustalenia czasu na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) oraz art. 52 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części 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 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. 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 z 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.

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 Órodek Zamiejskowy 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/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały  *ustala się wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych tym wychowaniem do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych – w wysokości 1 złoty za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1. Z ust. 2 powołanego przepisu uchwały wynika, że w przypadku gdy do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej uczęszcza dwoje lub więcej dzieci, rodzice/opiekunowie prawni ponoszą odpłatność w wysokości 0,50 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w § 1. Z kolei zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały  *opłata, o której mowa w ust. 1 i 2 podlega waloryzacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 3 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. Zmiana wysokości opłaty może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały Rady Gminy, a nie w drodze waloryzacji 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, w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, która zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy „nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć”, a nie stawki opłaty ustalonej uchwałą Rady Gminy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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, uchwała Rady Gminy Mstów Nr XII/78/2019 z dnia 30 września 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**