



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2024 r.

Poz. 4175

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.441.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXX/1071/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Czeladź, w części określonej w § 5 uchwały w zakresie sformułowania: *ustalając opłatę w wysokości 0,63 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego poza czasem przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę* i poprzedzającego go przecinka, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 29 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXXX/1071/2024 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Czeladź, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 52 ust. 1-4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 30 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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 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.

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.

Tymczasem w § 5 Rada postanowiła, że: *Burmistrz Miasta Czeladź, na wniosek rodzica/-opiekuna prawnego mającego na utrzymaniu:*

- 1) *dziecko niepełnosprawne posiadające aktualne orzeczenie o niepełnosprawności,*
- 2) *dziecko w rodzinie zastępczej,*
- 3) *troje i więcej dzieci w wieku poniżej 18 roku życia*

– *zwalnia go w części z opłaty, o której mowa w § 2 ust. 2, ustalając opłatę w wysokości 0,63 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego poza czasem przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę.*

Przepis art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie upoważnia rady gminy do różnicowania wysokości opłaty dla różnych podmiotów i z uwagi na różne okoliczności występujące po ich stronie. Z tego względu nie jest możliwe ustalenie konkretnej, niższej wysokości opłaty – tj. 0,63 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego na wniosek rodzica (opiekuna prawnego) spełniającego określone w uchwale warunki. Odnosząc się zaś do delegacji zawartej w art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zauważyć wypada, że przepis ten przyzwala Radzie jedynie na ustalanie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym, nie zaś różnicowanie opłat. Za koniecznością wąskiego rozumowania ww. przepisu przemawia także treść art. 52 ust. 9 ustawy, zgodnie z którym *Organ prowadzący publiczne przedszkole, szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi i inną formę wychowania przedszkolnego, niepubliczne przedszkole, o którym mowa w art. 17 ust. 1, niepubliczną szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi, o której mowa w art. 19 ust. 1, lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1, zwalnia rodziców w całości lub w części z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, na warunkach określonych przez radę gminy na podstawie ust. 2. Organ prowadzący może upoważnić do udzielania tych zwolnień odpowiednio dyrektora przedszkola lub szkoły podstawowej.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 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 we Wrocławiu podkreślił, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego treść swoich regulacji winny 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 RP *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.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulacja omawianego § 5 uchwały ustalająca opłatę tj. 0,63 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego na wniosek rodzica

(opiekuna prawnego) spełniającego określone w uchwale warunki została przyjęta z przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 52 ust. 1, 2 i ustawy, a co za tym idzie, w sposób istotny narusza prawo.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXX/1071/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Czeladź – w części określonej na wstępie, 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, 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