

Katowice, 17 kwietnia 2024 r.

NPII.4131.1.335.2024

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III.40.2024 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr II.4.2018 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr III.40.2024 w sprawie zmiany uchwały nr II.4.2018 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

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

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

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 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 treści ust. 3 i ust. 4 ww. przepisu stanowi, iż 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. 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. 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). 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 Miasta dokonała zmiany w w § 1 pkt 2 uchwały nr II.4.2018 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 stycznia 2018 r. Przepis ten otrzymał brzmienie: *Odpłatność rodziców (opiekunów prawnych) za 1 godzinę świadczeń w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w ust. 1, wynosi 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.*

W ocenie organu nadzoru, zaproponowana przez Radę treść ww. przepisu nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku ust. 3 ustawy. Powyższa regulacja uchwały dotycząca naliczania przedmiotowej opłaty *za każdą rozpoczętą godzinę zajęć dla dzieci* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 52 ust. 3 ustawy, gdyż modyfikuje ona treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty *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 każdą rozpoczętą godzinę zajęć dla dzieci*. Rada Miasta nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania ww. opłat, niż wynika to z omawianego przepisu ustawy. 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 Miasta 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 Miasta Jastrzębie-Zdrój w przedmiotowej uchwale nie określiła prawidłowo opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój publicznych przedszkolach, co stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku ust. 3 ustawy oraz niedozwoloną modyfikację ust. 3 tego przepisu. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji

ustawowej oraz modyfikację przepisów ustawy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III.40.2024 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr II.4.2018 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **25 kwietnia 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego