



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 czerwca 2021 r.

Poz. 4029

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.576.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/301/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/354/2018 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Pyskowice, w części, określonej w § 1 w zakresie, w jakim dodaje do uchwały zmienianej § 2a ust. 2, jako sprzeczny z art. 52 ust. 2 w związku z ust. 9 i ust. 11 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2029 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Pyskowicach przyjęła uchwałę Nr XXX/301/2021 w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/354/2018 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Pyskowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 52 ust. 1 – 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2021 r.

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

Zgodnie z przepisem art. 52 ust. 1, 2 i 11 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.

11. Rodzic zamierzający ubiegać się o całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, o którym mowa w ust. 2, przedstawia w formie oświadczenia dane niezbędne do ustalenia uprawnienia do tego zwolnienia.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Regulacja § 1 uchwały w zakresie, w jakim dodaje do uchwały zmienianej § 2a ust. 2 jest sprzeczna z art. 52 ust. 2 w związku z ust. 9 i ust. 11 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska na podstawie § 1 uchwały dodała § 2a ust. 1 i ust. 2 do uchwały Nr XLVI/354/2018 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Pyskowice. W treści dodanego § 2a ust. 1 i ust. 2 wskazano, co następuje:

§ 2a. 1. Rodzicom dziecka posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, pobierającym zasiłek rodzinny, przysługuje zwolnienie z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez to dziecko.”.

2. Zwolnienia udziela dyrektor przedszkola na wniosek rodziców.

W ocenie organu nadzoru, na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy Rada Miejska może określić wyłącznie warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Wobec powyższego, regulacja omawianego § 2a ust. 2 dotycząca trybu dokonywania przedmiotowego zwolnienia (tj. zwolnienia udziela dyrektor przedszkola na wniosek rodziców) wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 52 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo, należy wskazać, iż ww. regulacja § 2a ust. 2 stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 52 ust. 11 i ust. 9 ustawy. Zgodnie z art. 52 ust. 11 ustawy - *Rodzic zamierzający ubiegać się o całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, o którym mowa w ust. 2, przedstawia w formie oświadczenia dane niezbędne do ustalenia uprawnienia do tego zwolnienia.*

Natomiast art. 52 ust. 9 ustawy stanowi, że: *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.*

Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia 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 (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pyskowicach w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 52 ust. 2 w związku z ust. 9 i ust. 11 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XXX/301/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/354/2018 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Pyskowice, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak