

Kraków, 16 maja 2025 r.

M A Ł O P O L S K I
URZĄD WOJEWÓDZKI W KRAKOWIE
WYDZIAŁ PRAWNY I NADZORU

Znak sprawy:

WN-II.4100.134.2025

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo oznaczone numerem VII.7030.24.2024.AT, podnoszę, co następuje:

Pan [REDACTED] kilkakrotnie zwracał się do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Wieliczce w przedmiocie naliczania opłat za pobyt dziecka w przedszkolu.

W pierwszej kolejności złożył pismo określone jako odwołanie od decyzji Rady Miejskiej w Wieliczce stanowiącej uchwałę z dnia 2 września 2024 r. Nr VI/78/2024 o uznaniu za bezzasadną skargę na Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka oraz Dyrektora Przedszkola Samorządowego nr 4 w Wieliczce, która została poddana wnikliwej analizie. Nie znaleziono podstaw prawnych do skorzystania z przysługujących Wojewodzie Małopolskiemu środków prawnych, w tym środków nadzorczych.

Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że uchwała wydana przez Radę Miejską w Wieliczce nie jest decyzją w rozumieniu kpa, od której przysługiwałoby Panu odwołanie.

Interwencja z dnia 9 września 2024 r., stanowi interwencję, w której interwenient wyraża swoje niezadowolenie ze sposobu załatwienia, przez Radę Miejską swojej skargi. Jednocześnie wnosi „odwołanie” od uchwały Rady podjętej w tej sprawie (uchwała z dnia 2 września 2024 r. Nr VI/78/2024 r.).



31-156 Kraków, ul. Basztowa 22 * tel. 12 39 21 210 * fax 12 39 21 510, ePUAP: /ag9300lhke/skrytka

Adres e-Doręczeń: AE:PL-63706-53716-FRDUR-17

Zachęcamy do kierowania korespondencji za pośrednictwem eDoręczeń,
więcej informacji na stronie internetowej <https://www.malopolska.uw.gov.pl>

Skarżący został poinformowany, że Wojewoda Małopolski, ani też żaden inny organ czy też sąd, nie może rozpatrzyć „odwołania” od wskazanej przez niego uchwały w sprawie załatwienia skargi. Postępowania skargowe są bowiem jednoinstancyjne. Oznacza to, że od zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi skarżącemu nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Brak jest w tym postępowaniu organów II instancji.

Istotę postępowania skargowego trafnie obrazuje komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 572): „Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia” (B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz”, 8. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 825).

Rada Miejska w Wieliczce nie poinformowała, gdzie można złożyć odwołanie od uchwały podjętej przez Radę, gdyż takiej możliwości skarżący nie ma.

„W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że postępowanie w tym trybie jest postępowaniem jednoinstancyjnym, o uproszczonym charakterze, kończącym się czynnością faktyczną – zawiadomieniem (por. przykładowo postanowienie NSA z 8 maja 2008 r. sygn. II OSK 689/09, z 20 listopada 2013 r. sygn. II OSK 2783/13 – z 22 listopada 2012 r. sygn. II OSK 2742 - dostępne w bazie LEX oraz na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jeśli organem, do którego została skierowana taka skarga jest rada gminy – tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, organ ten rozpoznaje skargę uchwałą. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal, ponieważ taka uchwała kończy postępowanie uproszczone jednoinstancyjne, nie przysługuje od niej żaden środek zaskarżenia, a w szczególności odwołanie. Poza tym, zgodnie z art. 127 KPA odwołanie służy od decyzji wydanej w pierwszej instancji, a uchwała nie jest decyzją” – tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 825/18 (źródło: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E2CE12D085>).

Wojewoda Małopolski nie może zatem weryfikować argumentów, którymi posłużyła się Rada w uzasadnieniu do zajętego przez siebie stanowiska o bezzasadności skargi.

Wojewoda Małopolski jest organem zobowiązanym, z mocy art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że Wojewoda Małopolski nie może podejmować działań, do których nie został upoważniony. Zgodnie z treścią art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) wojewodowie mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Art. 85 ww. ustawy wyraźnie stanowi, że jedynym kryterium oceny nadzorczej uchwał, dokonywanej przez wojewodę, jest kryterium zgodności tych uchwał z obowiązującymi przepisami prawa. Co więcej - dla stwierdzenia nieważności uchwały konieczne jest nie tylko wykazanie, iż jej treść, bądź też sposób jej podjęcia, są sprzeczne z konkretnym przepisem prawa, ale też fakt, że sprzeczność z prawem musi mieć charakter istotny (wniosek z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Niezadowolenie skarżącego z uznania jego skargi za bezzasadną nie może stanowić wystarczającej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Wojewoda Małopolski może rozpatrywać skargi na daną radę gminy w związku z prowadzonym przez nią postępowaniem skargowym wyłącznie pod kątem ewentualnego naruszenia prawa przez samą radę, podczas załatwiania przez nią skarg. Ocena ta ograniczona jest jednak do kwestii formalnoprawnych, tj. procesu podejmowania przez radę uchwały i jej elementów – weryfikowanych pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa (np. bezczynność w załatwieniu skargi, brak uzasadnienia zajętego stanowiska mimo uznania skargi za bezzasadną).

Dokonując – w kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań prawnych – oceny przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Wieliczce tut. organ nadzoru nie dostrzegł dostatecznych podstaw do stwierdzenia nieważności tej uchwały.

Po otrzymaniu interwencji organ nadzoru w dniu 17 września 2024 r., zwrócił się do Rady Miejskiej w Wieliczce o udzielenie wyjaśnień w kontekście zgłoszonych zarzutów.

Rada Miejska w Wieliczce udzieliła wyjaśnień, podając że w odpowiedzi na wezwanie, że w myśl art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz.737), przedszkolem publicznym jest przedszkole, które m.in. zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Zgodnie z § 2 ust. 2 obowiązującej uchwały Nr LII/620/2018 Rady Miejskiej w Wieliczce z 13 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wieliczka (t.j.Dz. Urz. Woj. Mał. z 2022 r. poz 1397 z późn. zm.) czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki jest świadczony przez przedszkola w godzinach 8.00 – 13.00. W innych godzinach usługi świadczone przez przedszkola odbywają się za odpłatnością. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W Przedszkolu Samorządowym nr 4 w Wieliczce czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki jest świadczony w godzinach 8.00 – 13.00 – zgodnie z ww. uchwałą. W konsekwencji powyższego kwestionowane postępowanie Dyrektora przedszkola i Burmistrza było zgodne z obowiązującym prawem miejscowym i nie sposób czynić zarzutów z tego tytułu, że zarówno Dyrektor jak i Burmistrz stosują się do zapisów uchwały, będącej powszechnie obowiązującym prawem miejscowym.

Tym samym słusznie Rada Miejska w Wieliczce w uchwale nr VI/78/2024 z dnia 2 września 2024 r. w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 8 maja 2024 r. na Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka i Dyrektora Przedszkola Samorządowego nr 4 w Wieliczce uznała przedmiotową skargę za bezzasadną, co z kolei czyni bezzasadną obecną skargę na Radę Miejską w Wieliczce. **Wskazać należy, iż uchwała obowiązuje od 2018 r., a zasady pobierania opłat za pobyt dziecka w przedszkolu obowiązują w wielu gminach.**

W odpowiedzi na pismo Pana [REDAKTOWANE] z dnia 17 stycznia br. zawierającą ponowienie zarzutów odnośnie uchwały Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 13 czerwca 2018 roku Nr LII/620/2018 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych

szkołach podstawowych i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę Wieliczka (t.j.Dz. Urz. Woj. Mał. z 2022 r. poz 1397 z późn. zm.) podtrzymano poprzednio wyrażoną ocenę nadzorczą.

Ocena zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, dokonywana przez wojewodę, jako organ nadzoru, prowadzona jest z urzędu, a „wnioski”, „wezwania” lub „skargi” obywateli nie są w tym zakresie wiążące. Zatem te „wnioski”, „wezwania” lub „skargi” nie inicjują postępowania, do którego mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 572), którego zakres obowiązywania wskazany jest w art. 1 i 2 tej ustawy (z wyłączeniami wskazanymi w art. 3). W tym miejscu wypada przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2019 r. (sygn. akt IV SAB/Po 186/18). „Postępowanie nadzorcze nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym w rozumieniu K.p.a. prowadzonym w indywidualnej sprawie (por. postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2015 r., I OSK 962/15 oraz z dnia 22 października 2010 r.; I OSK 1755/10, jak też postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 517/15 i z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Bk 90/15, WSA w Poznaniu z 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/18, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). A jeśli tak, to nie można skutecznie domagać się wydania przez organ nadzoru decyzji administracyjnej w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, bowiem takich decyzji prawo nie przewiduje, ani wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.”. Jak wyjaśniono powyżej, ocena zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, dokonywana przez wojewodę, jako organ nadzoru, prowadzona jest wyłącznie z urzędu, a nie na „wniosek”, „wezwanie” lub „skargę” obywatela.

Tym samym „wnioski”, „wezwania” lub „skargi” obywateli nie są w tym zakresie wiążące dla organu nadzoru i nie obligują go do wszczęcia jakiegokolwiek postępowania. Konsekwencją tego stanu jest to, że do tego typu „wniosków”, „wezwań” lub „skarg” nie znajdują w szczególności zastosowania przepisy dotyczące terminów na udzielenie odpowiedzi (**przepisy prawa, nie przewidując wszczęcia postępowania na taki „wniosek”, „wezwanie” lub „skargę”, nie przewidują tym samym terminu na zakończenie postępowania i udzielenie odpowiedzi**).

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się, że wyłącznie od wojewody zależy, czy skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych. A zatem ani osoba fizyczna, ani prawna nie może domagać się od organu nadzoru wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, ani podjęcia przez niego działania, które jest elementem działania nadzorczego. Nadto nakazanie wojewodzie wykonania czynności stanowiących część postępowania nadzorczego nie mieści się w przepisach regulujących właściwość rzeczową sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. akt II SA 1244/98, LEX nr 47305 oraz wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt OSK 629/04, LEX nr 158865).

W konsekwencji uznać należy, że żaden „podmiot zewnętrzny” nie może skutecznie domagać się od wojewody podjęcia czynności nadzorczych, o których mowa w Rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.). Jak potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 października 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 439/16; źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5CCEB88C38>): „obowiązujące przepisy nie znają przy tym odrębnej procedury wszczynania postępowania nadzorczego przed wojewodą przez mieszkańca gminy”.

Przepisy prawa przyznają natomiast obywatelom możliwość zaskarżenia w drodze indywidualnej uchwał do sądów administracyjnych – i to jest właściwy sposób kwestionowania przez obywatela uchwały naruszającej, jego zdaniem, jego interes prawny lub uprawnienie (ustawodawca przewidział możliwość skarżenia przez obywatela uchwał do sądów administracyjnych zamiast składania przez obywateli wniosków do organów nadzoru, które to organy - jak już to wykazano - działają z urzędu, a nie na wniosek obywatela).

Niezadowolenie skarżącego z uznania jego skargi za bezzasadną nie może stanowić wystarczającej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Wojewoda Małopolski może rozpatrywać skargi na daną radę gminy w związku z prowadzonym przez nią postępowaniem skargowym wyłącznie pod kątem ewentualnego naruszenia prawa przez samą radę, podczas załatwiania przez nią skarg. Ocena ta ograniczona jest jednak do kwestii formalnoprawnych, tj. procesu podejmowania przez radę uchwały i jej elementów – weryfikowanych pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa (np. beczynność w załatwieniu skargi, brak uzasadnienia zajętego stanowiska mimo uznania skargi za bezzasadną).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 2 Prawa oświatowego (Dz.U.2024.0.737 t.j.) przedszkolem

publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie; Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. 2020 poz. 1520) organ prowadzący punkt lub zespół ustala jego organizację, określając w szczególności dzienny wymiar godzin zajęć świadczonego w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki, a w przypadku publicznego punktu lub zespołu również dzienny wymiar godzin zajęć bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki;

Organowi nadzoru znana jest interpretacja znajdująca się na stronie Ministerstwa Edukacji, przywoływana w interwencji. W istocie stanowisko organu nadzoru nie koresponduje z tą interpretacją. Organ nadzoru dokonał oceny nadzorczej przede wszystkim w oparciu o przywołane powyżej podstawy prawne, ale także zasadę proporcjonalności (adekwatności).

Interpretacja organu nadzoru wynika z literalnego brzemienia przywołanych powyżej przepisów i wspomnianą zasadę proporcjonalności.

Zwracam uwagę na dokładną treść przepisów powyżej powołanych, gdyż w żadnym z nich nie znajduje się przytaczany przez Pana w interwencji zapis znajdujący się na stronie MEN, zgodnie z którym „każde dziecko ma prawo do korzystania z bezpłatnej edukacji przedszkolnej w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie, niezależnie od godziny przyprowadzenia dziecka do przedszkola”. Ostaną podkreślona część wpisu nie znajduje się w przepisach stanowiących podstawę prawną kwestionowanej przez Pana uchwały.

W związku z literalnym brzemieniem przywołanych przepisów stanowiących podstawę prawną kwestionowanej uchwały i zasady proporcjonalności organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulacja stanowiąca przedmiot tej sprawy, nie powinna być kwestionowana nadzorczo.

Dodać należy, że przywołane zapisy uchwały budziły i budzą wątpliwości, a orzecznictwo nadzorcze wojewodów i orzecznictwo sądów administracyjnych nie wypracowały jednolitej bezdyskusyjnej linii orzeczniczej.

W konsekwencji organ nadzoru nie znalazł podstaw faktycznych i prawnych, żeby zakwestionować w/w uchwałę.

Przy okazji każdego wystąpienia kierowanego do [REDAKTOWANO] był on pouczany przez organ nadzoru, że zgodnie z art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organ nadzoru nie posiada wiedzy, czy [REDAKTOWANO] skorzystał z przysługującego mu prawa.

W przypadku dalszej korespondencji proszę powołać się na znak sprawy.

Z wyrazami szacunku

/dokument podpisany elektronicznie/