



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 5345

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.224.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 3 uchwały Nr XLIV/262/23 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 6 października 2023 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Nowe Piekuty.

UZASADNIENIE

W dniu 6 października 2023 r. Rada Gminy Nowe Piekuty podjęła uchwałę Nr XLIV/262/23 w sprawie wysokości i zasad ustalania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Nowe Piekuty, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów powyższej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400), w związku z czym w dniu 16 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia, w części, jej nieważności.

W § 2 ust. 3 Rada Gminy Nowe Piekuty przyjęła, iż „*W przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych rodziców dziecka można w całości lub w części zwolnić z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego*”.

W ocenie organu nadzoru użyte przez Radę sformułowania są pojęciami nieprecyzyjnymi i zbyt ogólnikowymi oraz dopuszczają element arbitralności w decydowaniu przez organ prowadzący lub dyrektora przedszkola o zwolnieniu rodziców z ww. opłat. Zwrócić należy uwagę, iż Rada Gminy Nowe Piekuty posługując się pojęciami niedookreślonymi tj. „*szczególnie trudna sytuacja*” oraz „*szczególnie uzasadniony przypadek*” przyznaje w tym zakresie pełną swobodę w ich interpretowaniu przez podmioty decydujące o niniejszym zwolnieniu. Ponadto, używanie w treści uchwały pojęć nieostrych i ocennych nie może być uznane za zgodne z prawem w sytuacji, gdy w danym akcie prawnym Rada Gminy nie wskazała w sposób jednoznaczny warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, do czego obliguje upoważnienie ustawowe zawarte w art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który stanowi: „*Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1.*” tj. opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.

Wprowadzanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny,

zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalasinski „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Dodatkowo organ nadzoru podnosi, iż podejmowane na podstawie ww. przepisu uchwały decyzje o zwolnieniu z opłat nie podlegałyby weryfikacji. Oznacza to, iż nie byłoby wiadomo czym kierował się organ prowadzący czy dyrektor przedszkola udzielając zwolnienia. W ocenie organu nadzoru, kryteria wedle których podejmuje się zwolnień od opłat powinny być na tyle precyzyjne by można było je zweryfikować, ocenić i które nie rodziłyby całkowitej uznaniowości po stronie udzielającego danych zwolnień. Tym samym, każdy potencjalny uprawniony miałby pewność, że ustalenie wysokości zwolnienia nie nastąpiło w oderwaniu od zastosowanych kryteriów.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż sam przepis art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazuje na określenie warunków do częściowego lub całkowitego zwolnienia. Przy czym fakultatywność udzielenia zwolnień od opłat w tym przepisie należy rozumieć jako połączoną z koniecznością określenia warunków. Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego (dostępnym na stronie: www.sjp.pwn.pl) termin „warunki” oznacza, m.in. „zespół cech predestynujących kogoś do czegoś”. Nie można zatem uznać, że użyte w kwestionowanej uchwale, w przepisie § 2 ust. 3, niedookreślone zwroty „szczególnie trudna sytuacja” oraz „szczególnie uzasadniony przypadek” wymóg ten spełniają, skoro nie odnoszą się do konkretnych cech podmiotu zainteresowanego zwolnieniem.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności zapisu § 2 ust. 3 niniejszej uchwały jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń