



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 stycznia 2016 r.

Poz. 74

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.403.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

orzekam

nieważność: § 2 ust. 1 w zakresie słowa: „rozpoczętą” oraz ust. 2, 3, 4 i 5 w § 2 Uchwały Nr VIII/42/15 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Górcza, określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Miejską Górcza publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie Nr VIII/42/15 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę:

- a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,
- b) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Z kolei w świetle art. 14 ust. 5a tej samej ustawy wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

W tym miejscu należy podkreślić, że podjęta przez Radę Miejską w Miejskiej Górcie Uchwała Nr VIII/42/15 jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności: nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów skutkuje

nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 2 ust. 1 Uchwały Rada Miejska w Miejskiej Górcie postanowiła, iż: „*Za świadczenia nauczania, wychowania i opieki w czasie przekraczającym wymiar godzin, o których mowa w § 1 ust. 1 i ust. 3 wysokość opłat wynosi 1 zł. za każdą rozpoczętą godzinę zajęć*”.

Zapis dotyczący naliczania opłat za każdą „rozpoczętą” godzinę korzystania dziecka z wychowania przedszkolnego ponad wymiar 5 godzin dziennie w sposób istotny narusza treść art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

Ustawodawca przewidział bowiem naliczanie opłaty za „godzinę zajęć”; uznać więc należy, że opłata powinna być naliczana za każdą pełną godzinę, a nie za godzinę rozpoczętą. Rodzic bądź opiekun dziecka nie może ponosić opłaty w wysokości 1 zł., czyli w pełnej wysokości odpowiadającej godzinie wychowania przedszkolnego, jeżeli dziecko korzysta ze świadczeń przedszkola przez niepełną godzinę. W takiej sytuacji opłata powinna być odpowiednio mniejsza, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej wysokości opłaty, o której mowa w art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

Przedstawione stanowisko jest tożsame z tym wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który orzekł, że: „*Prawidłowo też Sąd I instancji zwrócił uwagę na wadliwość naliczania opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania ze świadczeń jak za godzinę pełną (...), wskazując na utrwaloną w orzecznictwie zasadę ponoszenia opłat tylko za rzeczywisty czas korzystania przez dziecko z danego świadczenia*” - wyrok z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska przekroczyła ramy delegacji zawartej w art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a) i ust. 5a ustawy o systemie poprzez wprowadzenie w § 2 ust. 2 i 4 Uchwały zapisów dotyczących sposobu naliczania opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

W świetle tych przepisów rada posiada jedynie prawo ustalenia opłaty za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat.

Natomiast zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu powinny zostać uregulowane w statucie przedszkola, o czym stanowi § 10 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r., w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.), a nie w uchwale ustalającej wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Również treść § 2 ust. 3 Uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 5b - e ustawy o systemie oświaty. W kwestionowanym paragrafie Rada uchwaliła, że: „*Opłata za każdą godzinę, o której mowa w ust. 1 podlega waloryzacji na zasadach określonych przepisami ustawy o systemie oświaty*”.

Tymczasem waloryzacja wysokości opłaty nie następuje na mocy uchwały, a z mocy ustawy o systemie oświaty, o czym stanowi art. 14 ust. 5b - e ustawy. W konsekwencji uznać należy, że Rada nie była upoważniona do stanowienia o powyższym.

Podobnie stanowiąc w § 2 ust. 5 Uchwały, iż „*Opłata, o której mowa w uchwale nie obejmuje kosztów żywienia dziecka w czasie pobytu w przedszkolu*” Rada przekroczyła przyznane jej mocą art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a) i ust. 5a ustawy o systemie oświaty kompetencje. Jak już wcześniej organ nadzoru podkreślił – na mocy tych przepisów Rada może jedynie ustalić opłaty za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie oraz określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat. Kwestie dotyczące kosztów żywienia dziecka w czasie jego pobytu w przedszkolu Rada winna regulować w uchwale podjętej na podstawie art. 14 ust. 6 w zw. z art. 67a ustawy o systemie oświaty.

Końcowo organ nadzoru chciałby dodać, że zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Realizując swoje kompetencje organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. W ramach upoważnienia rada ma więc obowiązek wydać przepisy normujące wyłącznie materię nim objętą. Normy kompetencyjne powinny być

interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jeżeli zatem organ wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować unieważnieniem postanowień uchwały dotkniętych taką wadą.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann