



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 lutego 2017 r.

Poz. 1052

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.62.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: „w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci” uchwały nr XXII/167/2016 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez oddziały przedszkolne, dla których organem prowadzącym jest Miasto i Gmina Grabów nad Prosną – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Grabowa nad Prosną została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 14 ust. 5, 5a i 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 stycznia 2017 r.

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

Rada Miejskiej Grabowa nad Prosną na sesji 28 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXII/167/2016 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez oddziały przedszkolne, dla których organem prowadzącym jest Miasto i Gmina Grabów nad Prosną (zwaną dalej: „uchwałą”).

W § 1 uchwały postanowiono, że „w oddziałach przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Miasto i Gmina Grabów nad Prosną zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie, w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci w godzinach ustalonych przez dyrektora szkoły”. Z kolei w § 2 Rada określiła „opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego dla dzieci do lat 5, w prowadzonych przez Miasto i Gminę Grabów nad Prosną oddziałach przedszkolnych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w § 1, w wysokości 1 zł za godzinę zajęć”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Grabowa nad Prosną, zawiązując wskazane regulacje § 1 i 2 uchwały do zajęć „w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci”, przekroczyła ramy delegacji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 4 w zw. z art. 5c pkt 1 oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (zwaną dalej: „ustawą”).

Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, przy czym wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust. 5a ustawy).

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Kompetencję organu prowadzącego określoną w tym przepisie w przypadku szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę wykonuje rada gminy, co wynika z zapisów art. 5c pkt 1 ustawy.

Zaznaczyć należy, że – na mocy postanowień art. 6 ust. 4 ustawy – przepis art. 6 ust. 1 ustawy stosuje się również do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej. Ponadto, jak wynika z zapisów art. 14 ust. 7 ustawy, do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej stosuje się odpowiednio art. 14 ust. 5 ustawy.

Przedłożona do oceny uchwała Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną, podjęta na podstawie wskazanych wyżej przepisów, 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 (wyrok NSA z 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy rada gminy została upoważniona do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Ustawodawca, mówiąc o wymiarze zajęć w powołanym przepisie, wyraźnie odsyła do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, w którym zdefiniowano przedszkole publiczne jako przedszkole, które "zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie". Wołą ustawodawcy w obecnie obowiązującym porządku prawnym było zatem wprowadzenie w publicznych przedszkolach, a także, mając na względzie zapis art. 6 ust. 4 ustawy, w łach przedszkolnych w szkołach podstawowych, minimum 5 - godzinnego „bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki” - niezależnie od tego, czy w tym czasie będą prowadzone zajęcia w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego czy też nie. Rada gminy, korzystając z upoważnień wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5c pkt 1 (w zw. z art. 6 ust. 4) oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a (w zw. z art. 14 ust. 7) ustawy winna zatem ustalić „czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki”, nie krótszego niż 5 godzin dziennie, zapewnianego przez przedszkola publiczne (oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych), jak również określić wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w czasie przekraczającym ustalony wymiar tychże zajęć.

Wyraźnie należy zaznaczyć, że tak sformułowane upoważnienie ustawowe nie obejmuje kompetencji do ustalania przez radę gminy wymiaru godzin, w ramach których przedszkole publiczne (oddział przedszkolny w szkole podstawowej) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę jedynie w „w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że regulacja § 1 uchwały, w której Rada Miejska Grabowa nad Prosną określiła czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w zawężeniu do „podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci”, podjęta została bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z omawianych przepisów ustawy.

Stwierdzone uchybienie w zakresie ustalenia przez Radę Miejską Grabowa nad Prosną bezpłatnego wymiaru zajęć w oddziałach przedszkolnych rzutuje na ocenę legalności przepisu § 2 uchwały, w którym Rada, określając opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego, odniosła się do wymiaru zajęć wskazanego w § 1 uchwały. Tym samym Rada ustaliła opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w odniesieniu do zajęć „w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci”, naruszając tym samym w sposób istotny przepisy art. 14 ust. 5 pkt 1 lit a w zw. z art. 14 ust. 7 ustawy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wydanym 16 października 2013 r. w sprawie o sygn. akt sygn. akt III SA/Łd 340/13: „w aktualnym stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 u.s.o. nie ma już znaczenia, jakie konkretnie świadczenia – w szczególności związane z realizacją podstawy programowej, czy też nie – będą realizowane w czasie objętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. W konsekwencji całkowicie zbędne i nieoperatywne stało się odwoływanie przy konstruowaniu opłat w uchwałach

wydawanych na podstawie powołanego przepisu do wcześniej relewantnego rozróżnienia na świadczenia udzielane w ramach podstawy programowej (dotychczas bezpłatne) i świadczenia inne, niemieszczące się w tej podstawie (za które można było naliczać opłaty). Obecnie uchwała rady gminy powinna jednoznacznie określać czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki zapewniany przez przedszkole publiczne, nie krótszy niż 5 godzin dziennie, oraz wysokość opłat za pozostały czas, już „płatnego” nauczania, wychowania i opieki (a ściślej: stawkę opłat za jednostkę tego czasu, np. za 1 godzinę)”.

Wobec powyższego, 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