



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 lutego 2017 r.

Poz. 1190

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.75.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 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 uchwały nr XX/192/2016 Rady Miejskiej w Krzyżu Wlkp. z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Krzyż Wlkp. – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XX/192/2016 Rady Miejskiej w Krzyżu Wlkp. 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.), art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 stycznia 2017 r.

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

Rada Miejska w Krzyżu Wlkp. na sesji 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XX/192/2016 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Krzyż Wlkp. (zwaną dalej: „uchwałą”).

W § 1 ust. 1 uchwały postanowiono, że „usługi świadczone przez przedszkole prowadzone przez Gminę Krzyż Wlkp. dla dzieci do lat 5 są realizowane bezpłatnie w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, w wymiarze 5 godzin dziennie”. W myśl ust. 2 § 1 uchwały „świadczenia przedszkola prowadzonego przez Gminę Krzyż Wlkp., wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, o których mowa w ust. 1 są odpłatne”. W § 2 ust. 1 uchwały Rada ustaliła, że „wysokość opłaty, o której mowa w § 1 ust. 2 wynosi 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć pobytu dziecka w przedszkolu”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Krzyżu Wlkp., podejmując wskazane regulacje, przekroczyła ramy delegacji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5c pkt 1 oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (zwaną dalej: „ustawą”), co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 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 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. Z kolei w świetle art. 14 ust. 5a ustawy wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

Przedłożona do oceny uchwała Rady Miejskiej w Krzyżu Wlkp., 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 wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek 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).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy upoważnił radę gminy do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę w publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz w 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. 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. Wolą ustawodawcy w obecnie obowiązującym porządku prawnym było zatem wprowadzenie w publicznych przedszkolach minimum 5-godzinnego bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz możliwości pobierania opłat (w wysokości nieprzekraczającej 1 zł za godzinę zajęć) za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez dzieci do lat 5 w czasie przekraczającym ustalony czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki - niezależnie od tego, czy w tych okresach (płatnych i bezpłatnych) miałyby być prowadzone zajęcia w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego czy też nie.

Wyraźnie należy zaznaczyć, że tak sformułowane upoważnienie ustawowe nie obejmuje kompetencji do ustalania przez radę gminy wymiaru godzin, w ramach których przedszkole publiczne świadczy bezpłatnie usługi „w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego”, jak również do decydowania, że świadczenia przedszkoli publicznych, prowadzonych przez gminę, dla dzieci do lat 5, wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, są odpłatne. Unormowanie tych kwestii przez Radę Miejską w Krzyżu Wlkp. w przepisach § 1 ust. 1 i 2 uchwały uznać zatem należy za podjęte bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z omawianych przepisów ustawy o systemie oświaty.

Konsekwentnie uznać należy, że Rada nie była również uprawniona do określenia wysokości opłaty za „świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego”, co jednak uczyniła w zapisach § 2 ust. 1 uchwały, naruszając tym samym w sposób istotny przepisy art. 14 ust. 5 pkt 1 ww. 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)”.

Z kolei zapis § 2 ust. 1 uchwały dotyczący naliczania opłat za każdą „rozpoczętą” godzinę zajęć pobytu dziecka w przedszkolu w sposób istotny narusza treść art. 14 ust. 5a ustawy. W przepisie tym ustawodawca przewidział bowiem naliczanie opłaty za „godzinę zajęć”, zatem uznać 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, gdyż w przeciwnym wypadku dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej wysokości opłaty, o której mowa w art. 14 ust. 5a ustawy.

Przedstawione stanowisko jest tożsame z wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który w wyroku z 23 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 240/13) 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”.

Ponadto użycie przez prawodawcę miejscowego określenia „rozpoczętą” wyraźnie zmienia przepis ustawy (tj. art. 14 ust. 5a), co stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej wynikającej z przepisu będącego oparciem prawnym dla tej uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 388/15).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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