



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 lutego 2017 r.

Poz. 1193

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.63.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 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 § 2 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: „realizowaną ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego”, § 2 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „realizowaną ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego” oraz § 2 ust. 2 w zakresie wyrazu: „rozpoczętą” uchwały nr XXVII/181/2016 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Koźmin Wielkopolski – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVII/181/2016 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 stycznia 2017 r.

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

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim na sesji 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXVII/181/2016 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Koźmin Wielkopolski (zwaną dalej: „uchwałą”).

W § 2 ust. 1 uchwały ustalono „odpłatność rodziców lub opiekunów prawnych za świadczenia przedszkola w zakresie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w § 1 w wysokości:

- 1) 1,00 zł za pierwszą godzinę realizowaną ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- 2) po 0,50 zł za drugą i każdą następną godzinę realizowaną ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego.

Z kolei w § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że „opłata, o której mowa w ust. 1 pobierana jest za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka, przekraczającą bezpłatne 5 godzin pobytu dziennego”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały w zakresie wskazanym w sentencji zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 i w zw. z art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (zwanej 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.

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, 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 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 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 w 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. 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 poza nimi.

Rada gminy, korzystając z upoważnienia wynikającego z przepisów art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy, winna zatem ustalić „czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki” zapewnianego przez przedszkola publiczne, przy czym czas ten nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie (co Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim prawidłowo uczyniła w § 1 uchwały). Następnie, w oparciu o art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z ust. 5a ustawy, rada gminy powinna określić wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w czasie przekraczającym ustalony wymiar zajęć, tj. ustalony czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, przy czym wysokość tych opłat nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

Jak wynika z brzmienia wprowadzenia do wyliczenia zamieszczonego w § 2 ust. 1 uchwały, wolą Rady było ustalenie odpłatności za „świadczenia przedszkola w zakresie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w § 1”. Zapis ten, w świetle art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, uznać należy za prawidłowy. Jednakże w pkt 1 i 2 omawianego przepisu uchwały doprecyzowano, że opłata w wysokości odpowiednio: 1 zł za pierwszą godzinę (pkt 1) i po 0,50 zł za drugą i każdą następną godzinę (pkt 2), odnosi się do godzin „realizowanych ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego”, co już budzi zastrzeżenia organu nadzoru.

Organ nadzoru pragnie podkreślić, że w jego ocenie opłata ustalona przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy winna odnosić się do wszelkiego rodzaju zajęć świadczonych przez przedszkole publiczne na rzecz dzieci do lat 5 w czasie przekraczającym ustalony czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Nawet gdyby uznać kompetencję rady gminy do określenia w przedmiotowej uchwale świadczeń realizowanych przez przedszkole w tzw. „czasie płatnym”, rada winna unormować tę materię kompleksowo, zważając, by pewne rodzaje usług nie znalazły się poza zakresem regulacji. W świetle takiego stanowiska należy zauważyć, że zapisy § 2 ust. 1 w zestawieniu z zapisami § 1 uchwały, mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne co do

ponoszenia odpłatności za pobyt dziecka w wieku do lat 5 w przedszkolu w sytuacji, gdy w czasie przekraczającym wymiar zajęć określony w § 1 uchwały, realizowane byłyby zajęcia w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, przepisy § 2 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim ograniczają ustalone opłaty do godzin „realizowanych ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego”, są sprzeczne z art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 16 października 2013 r. (sygn. akt sygn. akt III SA/Łd 340/13), w którym Sąd ten wyjaśnił, że „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. 2 uchwały wprowadzający zasadę pobierania opłat za każdą „rozpoczętą” godzinę pobytu dziecka, przekraczającą bezpłatne 5 godzin pobytu dziennego, w sposób istotny narusza treść art. 14 ust. 5a ustawy. Zgodnie z tym przepisem wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Zdaniem organu nadzoru zapis zawarty w art. 14 ust. 5a ustawy należy rozumieć w ten sposób, iż ustawodawca upoważnia radę gminy do uchwalenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 za każdą, pełną godzinę przekraczającą wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Użycie zatem 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). Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny uznał 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 (por. wyrok NSA z 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13).

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