



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 kwietnia 2017 r.

Poz. 2621

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.222.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/250/2017 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Żywiec, w całości jako niezgodnej z art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2017 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr XXXIII/250/2017 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Żywiec. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 31 marca 2017 r. organ nadzoru poinformował organ stanowiący o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/250/2017 z dnia 23 lutego 2017 r., w części. W wyniku przeprowadzenia czynności nadzorczych związanych z przedmiotową uchwałą organ nadzoru ustalił, że zakres naruszeń zawartych w uchwale w pełni uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Podstawę prawną dla podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 14 ust. 5 ustawy. Przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i b ustawy upoważnia radę gminy do *określenia wysokości 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) *ublicznej 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.*

Zatem zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych oraz na mocy art. 14 ust. 5 pkt 2 ustawy możliwości wprowadzenia od niej zwolnień.

Ustawodawca w powołanym przepisie, wyraźnie odsyła do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym *przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.* Z powyższych przepisów wynika w sposób jednoznaczny, że rada gminy posiada uprawnienie jedynie do ustalenia wysokości opłat oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. W aktualnym stanie prawnym – co podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 2013 r. (sygn. akt III

SA/Ld 340/13) „przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust 5 ustawy nie ma już znaczenia, jakie konkretnie świadczenia – w szczególności: związane z realizacją podstawy programowej, czy też nie – będą realizowane w czasie nieobjętym 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)”.

Tymczasem, w § 1 uchwały Rada Miejska w Żywcu, określiła wymiar zajęć, w którym przedszkola będą realizowały bezpłatnie wychowanie przedszkolne w zakresie podstawy programowej. Regulacja ta nie znajduje uzasadnienia w treści art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, który upoważnia radę gminy wyłącznie do ustalenia czasu, w którym przedszkole publiczne będzie zapewniało bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, bez odwoływania się do podstawy programowej wychowania przedszkolnego dzieci. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada w sposób istotny naruszyła przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził również, że Rada Miejska w Żywcu podejmując przedmiotową uchwałę nie przywołała w jej podstawie prawnej cytowanego wyżej art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, mimo realizacji tego upoważnienia ustawowego w przedmiotowej uchwale.

W toku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził również, że zapis § 2 uchwały w brzmieniu: „*opłacie podlegają świadczenia opiekuńczo - wychowawcze realizowane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Żywiec wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego realizowane w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie, na rzecz dzieci w wieku do lat 5*” wydany został z naruszeniem delegacji ustawowej określonej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. Rada upoważniona była bowiem wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, bez odwoływania się do rodzaju tych zajęć, w tym przypadku zajęć *wykraczających poza podstawę programową*. Tym samym Rada w sposób istotny naruszyła przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Stwierdzone uchybienie, w zakresie ustalenia przez Radę Miejską wymiaru zajęć w przedszkolach publicznych wpływa na ocenę legalności przepisu § 3 ust. 1 uchwały, w którym Rada, określając wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, odniosła się do wymiaru zajęć wskazanego w § 2 uchwały. Zdaniem organu nadzoru Rada ustaliła opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego wyłącznie w odniesieniu do zajęć *wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego* naruszając tym samym, w sposób istotny, przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Żywcu wykroczyła również poza zakres upoważnienia ustawowego, ustalając w § 3 ust. 2 uchwały, że „*miesięczna wysokość opłaty za czas realizacji świadczeń opiekuńczo - wychowawczych ustalana jest jako iloczyn liczby godzin korzystania ze świadczeń oraz stawki godzinowej określonej w ust. 1*”. Zauważyć należy, że kwestionowany przepis § 3 ust. 2 uchwały nie określa wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, do ustalenia której rada została upoważniona, lecz sposób obliczania wysokości opłaty, do czego Rada nie była upoważniona na mocy art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. W ocenie organu nadzoru takie działanie Rady stanowi istotne naruszenie prawa.

Podobnie, Rada Miejska wskazując przepisem § 3 ust. 3 uchwały, że „*szczegółowe zasady korzystania z przedszkola oraz wnoszenia opłat za realizowane przez przedszkole świadczenia określa umowa cywilno - prawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicami (opiekunami prawnymi)*”, wykroczyła poza ramy delegacji zawartej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

W toku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził również, że poza delegacją ustawową znajduje się zapis § 4 ust. 2 uchwały w myśl, którego „*w szczególnie uzasadnionych przypadkach Burmistrz Miasta Żywca może obniżyć opłatę lub zwolnić z jej wnoszenia*”. Stosownie do art. 14 ust. 5 pkt 2 ustawy *rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1*. Zatem upoważnienie udzielone przez Radę na rzecz organu wykonawczego - Burmistrza Miasta Żywca, przy dodatkowym odesłaniu do bliżej nieskonkretyzowanych „*szczególnie uzasadnionych przypadków*” stanowi istotne naruszenie prawa. Burmistrz może bowiem udzielać zwolnień od ww. opłaty wyłącznie osobom, które spełniają warunki określone w uchwale Rady. Zatem warunki te powinny zostać ustalone w sposób obiektywny i możliwy do weryfikacji. Zacytowany powyżej przepis uchwały wymogów takich nie spełnia.

Odnosząc się do opisanych powyżej naruszeń podkreślić należy, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie

i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska w Żywcu poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła przepis art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tym samym uchwałę Rady Miejskiej w Żywcu Nr XXXIII/250/2017 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Żywiec ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- Rada Miejska w Żywcu