

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.41.2017.AHOR

z dnia 8 marca 2017 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXXVI/240/2017 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Szprotawa przedszkolach publicznych, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła Uchwałę Nr XXXVI/240/2017 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Szprotawa przedszkolach publicznych, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie Lubuskiemu według właściwości przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w dniu 7 lutego 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 t.j. ze zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 t.j. ze zm.).

Uchwała rady gminy w sprawie określenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach jest aktem prawa miejscowego podejmowanym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 grudnia 2016 r. nadanym ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.1985), rada gminy: 1) określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę: publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, 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; 2) może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1. Wysokość opłaty stosownie do art. 14 ust. 5a ww. ustawy nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Kompetencja rady gminy sprowadza się zatem wyłącznie do określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w stosunku do dzieci w wieku do lat 5 oraz możliwości wprowadzenia od niej zwolnień.

Tymczasem Rada Miejska w Szprotawie w § 2 badanej uchwały postanowiła, że: „Ustala się opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Szprotawa przedszkolach publicznych, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć ponad czas realizacji podstawy programowej”.

Wysokość opłaty została określona w art. 14 ust. 5a ustawy maksymalnie na poziomie 1 zł za godzinę zajęć, przy czym stawka ta podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 14 ust. 5b - 5d ustawy. Wysokość opłaty za przedszkole nie może więc być dowolna, uwzględniać musi normę wynikającą

z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Niedopuszczalne jest w związku z tym, aby rodzic ponosił opłatę w wysokości 1 zł (czyli w pełnej wysokości odpowiadającej godzinie wychowania przedszkolnego) pomimo korzystania przez jego dziecko ze świadczeń przedszkola przez niepełną godzinę. W takiej sytuacji opłata powinna być odpowiednio pomniejszona, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej maksymalnej wysokości opłaty, o której mowa art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Tymczasem Rada Miejska w Szprotawie w § 2 określiła wysokość opłaty za każdą rozpoczętą godzinę na poziomie 1 zł. W rezultacie Rada Miejska ustalając opłatę za wychowanie przedszkolne na 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę istotnie naruszyła art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty poprzez zawyżenie opłaty za rozpoczętą a nie zakończoną godzinę.

Ponadto w § 1 uchwały Rada ustaliła czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez Gminę Szprotawa przedszkolach publicznych, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych w wymiarze 5 godzin dziennie. Natomiast w § 2 postanowiła, że opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 wynosi 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć ponad czas realizacji podstawy programowej. Rada posłużyła się zatem sformułowaniem „czas realizacji podstawy programowej”, którym nie posłużyła się w § 1. Z upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 5 ustawy wynika natomiast kompetencja do określenia przez radę gminy wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w stosunku do dzieci w wieku do lat 5 ponad czas bezpłatnych zajęć wynoszący minimum 5 godzin dziennie, a nie ponad czas realizacji podstawy programowej. Ustawodawca w art. 3 pkt 13 ustawy wyjaśnił, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o podstawie programowej wychowania przedszkolnego lub podstawie programowej kształcenia ogólnego - należy przez to rozumieć obowiązkowe zestawy celów i treści nauczania, w tym umiejętności, opisane w formie ogólnych i szczegółowych wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego, oraz zadania wychowawcze szkoły, uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych. Jak wynika z art. 6 ust. 1 przedszkole publiczne realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego. Natomiast z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.) nie wynika, iż czas realizacji podstawy programowej wynosi 5 godzin dziennie.

W § 5 Rada postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.”. W podstawie prawnej uchwały powołała się na art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych który stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Skoro zatem art. 5 dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organu w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W uzasadnieniu do uchwały nie wskazano żadnego powodu, dla którego wejście w życie uchwały z mocą wsteczną jest konieczne i uzasadnione. Samo wskazanie w podstawie prawnej przepisu art. 5 ustawy nie jest wystarczające. Dlatego, w ocenie organu nadzoru, powyższy przepis istotnie narusza prawo.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi wyłącznie przepis art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w tym bowiem przepisie zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej określa wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5. Zbędne i niedopuszczalne jest więc powołanie w podstawie prawnej innych przepisów.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kacmarek