

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-4131.98.2014.AZie

z dnia 10 lipca 2014 r.

Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 4 lipca 2014r. uchwały Nr XXXIX/56/14 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 27 czerwca 2014r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest przez Gminy Żary o statusie miejskim, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 zdanie pierwsze w zakresie słowa „rozpoczętą” oraz zdanie drugie: „Kwota ta podlega waloryzacji zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty;

” § 2 ust. 2;

- § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2014r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest przez Gminy Żary o statusie miejskim

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 14 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty (t. j. Dz.U.z 2004 r., Nr 256, poz 2572 ze zm.) oraz przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Z dniem 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) , która między innymi zmieniła ust.5 art.14 ustawy o systemie oświaty oraz po ust. 5 dodała ust. 5a - 5f. W dodanych przepisach ustawodawca wprowadził ustawowe ograniczenie wysokości opłaty za korzystanie z publicznych przedszkoli i innych form prowadzonych przez gminę, zasady waloryzacji tej opłaty. Jednocześnie w art. 12 ust. 1 tej noweli postanowił, że dotychczas obowiązujące uchwały zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie zmienionego art. 14 ust. 5, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2014 r., z tym, że w przypadku gdy ustalona w nich wysokość opłat za nauczanie, wychowanie i opiekę, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ww. ustawy przekracza 1 zł za godzinę zajęć, opłata ta od dnia 1 września 2013 r. wynosi 1zł.

W kwestionowanym § 2 ust.1 rada ustaliła opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wysokości 1 zł. *za każdą rozpoczętą godzinę*. W ocenie organu nadzoru tak ustalona opłata istotnie narusza ust.5a art. 14 ww. ustawy. Wskazany przepis zawiera ustawowe ograniczenie wysokości opłaty - opłata nie może wynosić więcej niż 1 zł za godzinę zajęć. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest więc ustalenie przez radę, że opłata 1 zł jest ponoszona za każdą rozpoczętą godzinę zajęć. W orzecznictwie sądowym ustalona jest wykładnia, że opłaty za przedszkola mają charakter ceny (quasi umownego wynagrodzenia za usługę), a nie daniny publicznej. Skoro tak to rodzic/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, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej wysokości opłaty o której mowa art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

Jak wynika z normy określonej w art. 14 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty rada gminy posiada prawo ustalenia opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz może określić warunki

częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat. Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. A zatem zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się wyłącznie do ustalenia wysokości opłaty oraz możliwości wprowadzenia od niej zwolnień. Zdaniem organu nadzoru wprowadzając uregulowania zawarte w zdaniu drugim § 2 ust. 1 oraz ustalając sposób naliczania opłaty -§ 2 ust. 2, rada przekroczyła ramy delegacji zawartej w art. 14 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty. Zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu powinny zostać uregulowane w statucie przedszkola, o czym stanowi § 10 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r., w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.), a nie w uchwale ustalającej wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Natomiast waloryzacja opłaty wynika z zapisów ustawowych. Brak jest również podstawy prawnej zamieszczenia w ww. uchwale zapisów dotyczącej usługi wyżywienia (§ 3).

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, jej postanowienia muszą mieć oparcie w treści przepisu rangi ustawowej, który upoważnia wskazany organ do jej wydania oraz określa zakres przekazanej regulacji. Akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza określone upoważnienie. Nie mogą też być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregośkolwiek ze wskazanych wymogów skutkuje nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA). Jednym z kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Jeżeli zatem organ wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować unieważnieniem zapisów uchwały obarczonych taką wadą.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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 Kaczmarek