



WOJEWODA LUBELSKI

NK-II.4131.316.2011

Lublin, 2011-08-30

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/47/2011 Rady Gminy Chodel z
dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w
przedszkolu prowadzonym przez Gminę Chodel.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr IX/47/2011 Rady Gminy Chodel z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie
ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolu prowadzonym przez Gminę
Chodel.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/47/2011 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 sierpnia 2011 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Zgodnie z § 1 uchwały Nr IX/47/2011 usługi świadczone przez przedszkole prowadzone przez Gminę Chodel w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie, w godzinach od 8.00 do 13.00.

W § 2 uchwały Rada Gminy ustaliła odpłatność rodziców /opiekunów prawnych/ za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, realizowane w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa a w § 1 uchwały. Świadczenia te określone zostały w § 2 pkt 1-4.

W § 3 uchwały określono konkretną wysokość opłaty za jedną godzinę świadczeń, o których mowa w § 2.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy ustaliła zatem wysokość opłat za świadczenia wykraczające poza zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:

- 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2;
- 2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

Z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika zaś, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty, w zakresie ustalania opłat za świadczenia przedszkoli, posługują się pojęciem „bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki”. Nie odnoszą się natomiast do „podstawy programowej wychowania przedszkolnego”.

Obecne brzmienie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zostało wprowadzone art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991), zmieniającej nin. ustawę z dnia 1 września 2010 r. Nadając nowe brzmienie art. 14 ust. 5 ustawy, ustawodawca zastąpił uprawnienie organu prowadzącego do ustalania opłat za świadczenia przedszkola publicznego przekraczające podstawę programową, uprawnieniem do ustalania takich opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę.

W aktualnym stanie prawnym ustawa o systemie oświaty przewiduje w zakresie ustalania opłaty za świadczenia przedszkola publicznego dwie kompetencje dla organu prowadzącego: do ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, nie krócej niż 5 godzin dziennie (art. 6 ust. 1 pkt 2) oraz do ustalenia opłaty za świadczenia przedszkola udzielane w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć (art. 14 ust. 5 pkt 1).

W świetle powyższego, dla prawidłowego ustalenia opłaty za świadczenia przedszkola, o której mowa w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, nie ma znaczenia treść tych świadczeń oceniana w kontekście zakresu podstawy programowej wychowania przedszkolnego określonej przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o systemie oświaty.

W analizowanej sprawie, w związku ze zmianą przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Chodel, Rada Gminy powinna była uwzględnić nowe brzmienie upoważnienia.

Skoro przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty upoważnia do ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola udzielane w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, to

Rada nie może ustalać wysokości opłaty za świadczenia „wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego”.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w wykonaniu delegacji art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, w tym zawartych w jego treści wytycznych, które muszą zostać uwzględnione w akcie wykonawczym.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. W akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być wyłącznie postanowienia regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym.

Należy przy tym podkreślić, że zakwestionowanie zgodności z prawem § 1 i § 2 uchwały powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości, gdyż są to kluczowe dla całej uchwały przepisy i bez nich cała regulacja traci jakiegokolwiek sens normatywny.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona również innymi wadami prawnymi.

W § 4 uchwały postanowiono, że wysokość opłaty, o której mowa w § 3, obniża się o 50% w przypadku gdy ze świadczeń korzysta dwoje o więcej dzieci z jednej rodziny; obniżenie opłaty przysługuje drugiemu i każdemu kolejnemu dziecku.

W ocenie organu nadzoru, różnicując wysokość opłat za świadczenia przedszkola w zależności od liczby dzieci z jednej rodziny uczęszczających do przedszkola Rada Gminy naruszyła zasadę równego traktowania podmiotów prawa posiadających wspólną cechę istotną dla regulacji.

Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2).

Art. 8 Konstytucji stwierdza natomiast, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania. Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej.

Analiza § 4 uchwały wskazuje, że Rada Gminy przyjęła kryterium różnicowania nie pozostające w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji, tj. liczba dzieci z danej rodziny uczęszczająca do przedszkola. Zdaniem organu nadzoru kryterium to nie pozostaje w logicznym związku z wysokością kosztów pobytu dziecka w przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

Stanowisko organu nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2011 r., III SA/Lu 128/11. W wyroku tym Sąd stwierdził, iż opłata, której dotyczy zaskarżona uchwała ma charakter ekwiwalentu za świadczone usługi edukacyjne i wychowawcze. Wysokość opłaty powinna być zatem uzależniona od liczby godzin zajęć, z jakich dane dziecko korzysta. Dopuszczalne różnicowanie wysokości opłaty może się opierać wyłącznie na kryterium zakresu korzystania ze świadczeń przedszkola. Przyjęte w uchwale kryterium liczby dzieci nie pozostaje w związku z celem regulacji. Prowadzi wręcz do sytuacji odwrotnej – zwiększone korzystanie z usług przedszkola, wynikające z większej liczby dzieci, łączy się z obniżeniem należnej opłaty (...). Różnicowanie opłat w sposób określony w uchwale nie jest odpowiednim sposobem wsparcia rodzin wielodzietnych, skoro pozostaje w sprzeczności z wymogami zasady równości. W stosunku do rodzin wielodzietnych, pozostających w trudnej sytuacji materialnej, istnieją inne formy wsparcia, które umożliwiają im pokrycie ewentualnych dodatkowych kosztów pobytu dziecka w przedszkolu, wykraczającym poza zakres świadczeń należnych bezpłatnie.

W myśl § 5 uchwały ustala się dzienną opłatę za wyżywienie dziecka w przedszkolu /śniadanie, obiad, podwieczorek/ w wysokości 3 zł.

Ustawa o systemie oświaty stanowi w art. 14 ust. 6, iż do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach publicznych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego przepisy art. 67a stosuje się odpowiednio. Tym samym ustawodawca jednoznacznie przesądził, że w zakresie upoważnienia dla rady gminy określonego w art. 14 ust. 5 nie mieszczą się sprawy dotyczące jakichkolwiek kosztów wyżywienia w przedszkolach.

Stosownie do art. 67a ust. 3 ww. ustawy, stanowiącego *lex specialis* wobec art. 14 ust. 5, warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły (przedszkola) w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, którym jest zgodnie z art. 5c pkt 3 ustawy – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W świetle powyższego, Rada Gminy nie jest w obecnie obowiązującym stanie prawnym uprawniona do stanowienia o wysokości opłat za wyżywienie dziecka w przedszkolu. Po pierwsze, nie upoważnia do tego powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, a po drugie, z mocy art. 67 ust. 3 ww. ustawy wprost wynika, iż kompetencja ta została przypisana innemu organowi.

Zgodnie z § 6 uchwały opłaty wymienione w § 3 i 5 niniejszej uchwały uiszczają rodzice /prawni opiekunowie/ dziecka na wskazany rachunek bankowy do 15 dnia każdego miesiąca.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja oświaty nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, zaś organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Bez wyraźnego upoważnienia rada gminy nie może regulować w akcie publicznoprawnym, jakim jest przedmiotowa uchwała, kwestii cywilnoprawnych, do jakich zaliczają się postanowienia o terminie wnoszenia opłaty za świadczenia przedszkola.

Uprawnienie rady, stosownie do treści art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, ogranicza się do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli, przekraczających ustalony radą gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

W § 10 uchwały Rada ustaliła, iż uchwała wchodzi w życie i ma zastosowanie z dniem 1 września 2011 r.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały narusza w stopniu istotnym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.).

Zgodnie z brzmieniem art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zaś, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl pkt 2 art. 13, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Brak ogłoszenia aktu prawa miejscowego powoduje, że nie nabędzie on mocy obowiązującej i nie stanie się źródłem prawa, co wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji. Powyższą interpretację potwierdza wyrok NSA, w którym Sąd stwierdza, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Przepis prawa nieogłoszony nie

wchodzi w życie, a datą ogłoszenia przepisu jest data początkowa, od której może on wejść w życie (sygn. akt III SA 1170/01).

Uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia w przedszkolu publicznym jest aktem prawa miejscowego.

W związku z powyższym, uchwała Nr IX/47/2011 Rady Gminy Chodel jako akt prawa miejscowego powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością całej uchwały. Naruszenie to powoduje bowiem, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Uchwała Nr IX/47/2011 nie została przekazana przez Wójta Gminy Chodel do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/47/2011 Rady Gminy Chodel jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel