



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/79/2011 Rady Miasta Wisły z dnia 28 kwietnia 2011r. w sprawie zmiany uchwały Nr IV/42/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia godzin bezpłatnego nauczania oraz ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Wisła, w całości - jako niezgodnej z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 kwietnia 2011r. Rada Miasta Wisły dokonała zmiany uchwały Nr IV/42/2011 z dnia 24 lutego 2011r. w sprawie ustalenia godzin bezpłatnego nauczania oraz ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Wisła.

Uchwała doręczona została Wojewodzie Śląskiemu w dniu 17 maja 2011r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż postanowienie § 1 niniejszego aktu stanowi przekroczenie delegacji wynikającej z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Przepisem tym Rada Miasta postanowiła, że w uchwale Nr IV/42/2011 z dnia 24 lutego 2011r. w sprawie ustalenia godzin bezpłatnego nauczania oraz ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Wisła w § 2 dodać pkt 4 o następującej treści: „30 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu poza ustalonym w umowie czasem”.

Po dokonanej przepisem § 1 uchwały Nr VI/79/2011 nowelizacji, przepis § 2 uchwały Nr IV/42/2011 otrzymał brzmienie: „ustalić opłatę za każdą rozpoczętą godzinę zajęć z dziećmi ponad czas realizacji podstawy programowej (...) w następującej wysokości:

- 1) 4 zł za pierwszą godzinę
- 2) 2 zł za drugą godzinę
- 3) 0,50 zł z kolejne godziny
- 4) 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu poza ustalonym w umowie czasem”.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem ustawy, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Cytowany przepis upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do określenia wysokości opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas przeznaczony na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę.

W uchwale Nr IV/42/2011, podjętej w dniu 24 lutego 2011r. Rada Miejska Wisła określiła wysokość opłat, które będą pobierane za każdą rozpoczętą godzinę, przekraczającą wymiar 5 godzin dziennie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Przyjęta w miesiącu lutym przez Radę Miejską Wisła regulacja, w opinii organu nadzoru w sposób jasny i nie budzący wątpliwości realizowała delegację ustawową z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Sposób naliczania opłat za każdą rozpoczętą godzinę zajęć, ponad przyjęte przez Radę 5 godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, skonstruowany został w ten sposób, że opłata za pierwszą rozpoczętą godzinę wynosiła 4 zł, za drugą 2 zł, zaś za każdą następną 0,50 zł..

W kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale, Rada Miasta Wisła dodała do omówionego wyżej systemu pobierania opłat kolejny przepis (§ 2 pkt 4), zgodnie z którym za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu poza ustalony w umowie czas opłata wynosi 30 zł. Regulacja powyższa, w ocenie organu nadzoru nie mieści się w granicach kompetencji uchwałodawczej Rady Miasta, określonej w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym „organ prowadzący może ustalić wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczający wymiar zajęć (...). Analizując brzmienie cytowanego przepisu nie ulega wątpliwości, że bazą dla organu prowadzącego, od którego należy konstruować uchwałę w oparciu o przepis art. 14 ust. 5 ustawy, jest przyjęcie przez ten organ czasu, wyrażonego w ilości godzin, w których organ ten będzie zapewniał bezpłatne nauczanie wychowanie i opiekę.

W przypadku Miasta Wisła przyjęto, że czas ten wynosi 5 godzin dziennie. Oznacza to, że codziennie przez 5 godzin, nauczanie, wychowanie i opieka we wszystkich przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Wisła, dla wszystkich dzieci uczęszczających do tych placówek jest bezpłatne. Oznacza to również, że opłata za pierwszą rozpoczętą następną godzinę (ponad bezpłatne 5 godzin) wynosi 4 zł, opłata za drugą rozpoczętą godzinę wynosi 2 zł, zaś opłata za każdą następną godzinę – 0,5 zł..

Przyjęty przez Radę Miasta Wisła w uchwale Nr VI/79/2011 przepis § 1, zmieniający system naliczania opłat, określony w § 2 uchwały Nr IV/42/11 powoduje przyjęcie przez Radę Miasta Wisły innego systemu ustalania opłat, niż system wskazany przez ustawodawcę w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy. Z dotychczasowych wywodów wynika, że jedynym kryterium, w oparciu o które dopuszczalne jest ustalanie dodatkowych opłat przez organ prowadzący, jest czas pozostawiania dziecka w przedszkolu ponad normę godzin bezpłatnych przyjętych przez ten organ. Tymczasem Rada Miasta Wisła w kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale, wprowadziła opłatę za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu (w wysokości 30 zł), która miałaby być naliczana w przypadku przebywania dziecka w przedszkolu poza ustalonym w umowie czasem. W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, gdyż nakazuje inny, niż przyjęty przez ustawodawcę, sposób naliczania opłat za pobyt dziecka w przedszkolu. Przyjęty przez Radę Miasta Wisła przepis powodowałby, że w stosunku do dzieci, które zgodnie z zawartą umową miałyby przebywać w przedszkolu 5 godzin dziennie (w czasie bezpłatnie zapewnionej nauki, wychowania i opieki), każda rozpoczęta godzina ponad umowne 5 godzin „kosztowałaby” rodziców 30 zł, zaś rodziców innych dzieci, które zgodnie z umową miałyby przebywać w przedszkolu dłużej (np. 6 godzin) jedynie 4 zł.

Opłata ustalona przez Radę Miasta Wisła w kwestionowanej uchwale w rzeczywistości nie określa zapłaty za świadczenie oferowane przez przedszkole, ale stanowi swoistą sankcję nakładaną na rodziców dziecka za przekroczenie zadeklarowanego w umowie czasu korzystania ze świadczeń przedszkola, co w opinii organu nadzoru stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, umożliwiającej Radzie podjęcie uchwały w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Należy podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez organ stanowiący gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Rada Miasta obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Warto w tym miejscu przywołać orzeczenie WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 313/07, w którym sąd zauważył, iż przepis udzielający kompetencji prawodawczej, podlega wykładni dosłownej. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie

może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenia poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem, konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, że podjęcie przez Radę Miasta Wisły uchwały z dnia 28 kwietnia 2011 r. zostało dokonane z rażącym naruszeniem przepisów prawa i w niniejszej sytuacji stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały, w całości jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Wisły
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszczyk