

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I-0911/279/2009 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 lipca 2009 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Nr XLII/253/09 z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Miasto Tomaszów Mazowiecki

Na podstawie art. 86 oraz 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Nr XLII/253/09 z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Miasto Tomaszów Mazowiecki.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2009 r. Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Miasto Tomaszów Mazowiecki. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2009 r.

Pismem z dnia 13 lipca 2009 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską Tomaszowa Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do powyższego aktu. W zawiadomieniu wskazano, iż zastrzeżenia organu nadzoru budzą zapisy § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 i § 3 ust. 1 uchwały.

W odpowiedzi Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, w piśmie z dnia 20 lipca 2009 r. podniósł, że zastrzeżenia organu nadzoru nie są zasadne, zapisy podjętej uchwały nie naruszają obowiązujących przepisów prawnych oraz nie ograniczają realizacji podstawy programowej dzieciom, które uczęszczają do przedszkola w innych godzinach niż określone w uchwale, a ustalona opłata nie ma charakteru stałego. Organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień złożonych przez Prezydenta Miasta.

Przedmiotowa uchwała Nr XLII/253/09 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego, została podjęta na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.). W § 1 ust. 2 uchwały określono, że czas zajęć dla realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, ustala się w wymiarze pięciu godzin dziennie od godziny 8.00 do godziny 13.00. W § 2 uchwały wskazano świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, które są odpłatne, tj.:

- 1) gry i zabawy dydaktyczne, wspomagające rozwój umysłowy dziecka;
- 2) gry i zabawy ruchowe, wspomagające rozwój ruchowy dziecka;
- 3) gry i zabawy badawcze, rozwijające zainteresowania otaczającym światem;
- 4) zabawy tematyczne, wspomagające rozwój emocjonalny i społeczny dziecka.

Ponadto w § 3, ustalono opłatę miesięczną za świadczenia wykraczające poza podstawę programową w określonej procentowo wysokości, z wyłączeniem z tej opłaty kosztów zajęć dodatkowych organizowanych przez przedszkole na wniosek rodziców, z wyjątkiem nauki religii i zajęć logopedycznych dla dzieci z wadami wymowy.

W ocenie organu nadzoru, treść powyższych zapisów uchwały w sposób istotny narusza przepisy prawa, a w szczególności art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. W myśl powyższego przepisu, Rada posiada prawo ustalenia opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli. Natomiast art. 6 pkt 1 ww. ustawy stanowi, iż przedszkole publiczne prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Dodatkowo, zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 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.), czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, został określony na czas nie krótszy niż 5 godzin dziennie. Z kolei rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) w „zalecanych warunkach i sposobach realizacji” zamieszczonych w załączniku Nr 1 do rozporządzenia wskazało, w jaki sposób nauczyciele

realizują podstawę programową w rozbiciu na proporcje zagospodarowania czasu przebywania w przedszkolu, w rozliczeniu tygodniowym.

Rada przekroczyła więc zakresione dla niej kompetencje ustalając, iż czas zajęć dla realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, ustala się w wymiarze pięciu godzin dziennie od godz. 8.00 do godz. 13.00.

Ponadto w istniejącym stanie prawnym, Rada nie posiadała upoważnienia do nałożenia opłaty za korzystanie z przedszkoli o charakterze stałym. Przepisy wyraźnie wskazują, że opłaty mogą dotyczyć jedynie zajęć, które są prowadzone w zakresie szerszym od podstaw programowych i mają charakter dydaktyczny. Zgodnie przy tym z zasadą ekwiwalentności świadczeń, opłatę wnosi się za konkretne świadczenie, które przekracza podstawę programową. W takim stanie prawnym, Rada posiada jedynie prawo do ustalania opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową. Dodatkowo sposób ustalenia odpłatności oparty powinien być na kalkulacji ekonomicznej, a użyta argumentacja racjonalna i należyście uzasadniona.

Kwestionowane zapisy uchwały Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego, powyższych kryteriów nie spełniają. Ustalony w ustawie zakres świadczeń wykraczających poza podstawę programową, został określony przez Radę w taki sposób, że nie jest możliwe ustalenie, jakie konkretnie zajęcia spełniają powyższe kryteria i jaki jest ich rzeczywisty koszt. Ustalenie zaś opłaty w wysokości ryczałtu miesięcznego, nie spełnia kryteriów oparcia wysokości opłaty na kalkulacji ekonomicznej.

Według art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem, jest nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Powołana ustawa o samorządzie gminnym, wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, ma znaczenie prawne dla dopuszczalności podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tych aktów organów gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ze stanu faktycznego wynika, że wyżej wskazane przepisy uchwały Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Nr XLII/253/09 z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzonych przez Gminę Miasto Tomaszów Mazowiecki, zostały podjęte przez Radę Miejską z istotnym naruszeniem prawa. Organ nadzoru stwierdził jednocześnie, iż zakwestionowane przepisy są dla bytu prawnego uchwały tak istotne, że ich wyeliminowanie uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki:
Jolanta Chelmińska

Do wiadomości:
Prezydent Miasta
Tomaszowa Mazowieckiego