



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 października 2012 r.

Poz. 2893

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 776/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 8 maja 2012 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 30 czerwca 2011 r. nr XI/58/11 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto Rejowiec Fabryczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak, Sędzia SO del. Iwona Tchórzewska

Protokolant: Stażysta Aleksandra Frączkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 maja 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Rejowiec Fabryczny

z dnia 30 czerwca 2011 r. nr XI/58/11

w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto Rejowiec Fabryczny

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 3 października 2011 r. Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XI/58/11 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto Rejowiec Fabryczny.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu prowadzonym przez Miasto Rejowiec Fabryczny obejmuje 5 godzin dziennie.

Stosownie do treści § 2 ust. 1 uchwały opłacie podlegają dodatkowe świadczenia i usługi opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie, które obejmują: 1) zajęcia artystyczne rozwijające twórcze uzdolnienia dzieci; 2) zabawy tematyczne, wspomagające rozwój emocjonalny i społeczny dziecka; 3) gry i zabawy dydaktyczne, wspomagające rozwój umysłowy dziecka; 4) gry i zabawy ruchowe, wspomagające rozwój fizyczny dziecka; 5) gry i zabawy badawcze, rozwijające zainteresowanie dziecka otaczającym światem. Ustalono opłatę za każdą rozpoczętą godzinę korzystania dziecka ze świadczeń, o których mowa w ust. 1 § 2, w wysokości 0,09% minimalnego wynagrodzeni za pracę (§ 2 ust. 2 uchwały), ustalonego zgodnie

z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru, zapisy te są sprzeczne z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dalej: ustawa o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem rada gminy ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w wymiarze przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Przedszkole publiczne prowadzone przez gminę zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez radę gminy, nie krótszym niż 5 godzin dziennie (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty). W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie wykonała prawidłowo upoważnienia ustawowego. Skoro przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty upoważnia radę gminy do określenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w wymiarze przekraczającym wymiar „czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki”, to Rada nie może ustalać opłat za świadczenia „wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego”.

Podstawa programowa wychowania przedszkolnego określona została w załączniku Nr 1 do rozporządzenia 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). Zdaniem organu, ujęte w § 2 ust. 1 uchwały zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne, określone jako „dodatkowe świadczenia i usługi opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego” wchodzi w skład podstawy programowej określonej z załączniku Nr 1 do wspomnianego rozporządzenia i powinny być realizowane bezpłatnie. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 uchwały za opiekę nad dzieckiem w przedszkolu ponad ustaloną w umowie dzienną liczbę godzin, przedszkole dolicza opłatę za każdą rozpoczętą godzinę zwiększonego czasu pobytu dziecka w przedszkolu w wysokości 10 zł (ust. 1). W przypadku pozostawienia dziecka w przedszkolu poza godzinami pracy przedszkola, rodzice (opiekunowie prawni dziecka) zobowiązani są zapłacić opłatę w wysokości 50 zł za każdą rozpoczętą godzinę sprawowania opieki przez przedszkole.

W ocenie Wojewody, opłaty przewidziane w § 3 uchwały mają charakter swoistych kar administracyjnych za nieodebranie dziecka w czasie określonym w umowie lub w godzinach pracy przedszkola. Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. W dalszej kolejności organ nadzoru wskazał, iż poza zakres upoważnienia wykracza również § 4 uchwały, w myśl którego opłata, o której mowa w § 2, nie obejmuje kosztów żywienia oraz kosztów dodatkowych zajęć organizowanych na wniosek rodziców. Kolejnym powodem zakwestionowania uchwały był termin jej wejścia w życie. Zgodnie z § 8, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r. Wojewoda zwrócił uwagę, że uchwała została opublikowana 12 września 2011 r., zatem § 8 nadał jej wsteczną moc obowiązującą, co narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 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 z późn. zm.). W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Rejowiec Fabryczny wniosła o oddalenie skargi, podnosząc, że uchwała w sposób rzetelny i precyzyjny określa poszczególne świadczenia jakie oferuje przedszkole publiczne w Rejowcu Fabrycznym. Pismem z dnia 24 stycznia 2012 r. (data wpływu do Sądu) Rada Miasta Rejowiec Fabryczny poinformowała, iż w dniu 13 stycznia 2012 r. została podjęta nowa uchwała nr XIX/100/12, która uwzględniła w całości uwagi Wojewody Lubelskiego. W związku z powyższym Rada wniosła o umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że okoliczność uchylenia zaskarżonej uchwały przez Radę Miasta Rejowiec Fabryczny uchwałą nr XIX/100/12 z dnia 13 stycznia 2012 r., nie uniemożliwia sądowi orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Uchylenie lub zmiana uchwały dokonana przez radę gminy, oznacza jej eliminację z obrotu prawnego od daty uchylenia (zmiany), czyli *ex nunc*. Stwierdzenie nieważności powoduje natomiast skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*). W takiej sytuacji uchwałę należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie została podjęta. Zwrócić należy uwagę, że podjęcie kolejnej uchwały nie konwaliduje obowiązującego przez pewien czas stanu niezgodności z prawem.

Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności. Umorzenie postępowania w niniejszej sprawie spowodowałoby uniknięcie sądowej kontroli w przypadku, gdy wprowadzie sam zaskarżony akt prawny został już wyeliminowany z porządku prawnego, ale z mocą *ex nunc*, nie zostały usunięte wszystkie skutki prawne, które on wywołał. W niniejszej sprawie poza sporem jest, że zaskarżona do Sądu uchwała przez kilka miesięcy stanowiła podstawę do pobierania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest miasto Rejowiec Fabryczny. Zaskarżona uchwała w części dotyczącej opłat wywołała zatem skutki prawne. Z tego właśnie powodu postępowanie sądowe w tej sprawie nie jest bezprzedmiotowe.

Również w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że okoliczność, iż zaskarżona uchwała została uchylona przez radę, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, ponieważ mogła ona być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu prawa miejscowego uchylającego tę uchwałę (por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., W5/94, wyrok NSA z dnia 20 marca 1996 r., sygn. akt SA/Gd 1256/95, wyrok NSA z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt I OSK 394/05, wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 368/10, wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1477/09, wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06, wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004, sygn. akt SA/Wr 1567/02).

Dla oceny legalności zaskarżonej uchwały istotne znaczenie ma ustalenie, czy istniało upoważnienie ustawowe do wydania tego rodzaju aktu.

Materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu 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". Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty przedszkolem publicznym jest przedszkole, które: 1. realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego; 2. zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie; 3. przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 4. zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Analizowane przepisy - w zakresie ustalania wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne posługują się pojęciem "bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka". Nie odnoszą się natomiast do "podstawy programowej".

Mając powyższe na względzie należało podzielić stanowisko Wojewody Lubelskiego, że regulacja § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały została podjęta z naruszeniem ustawowego upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Jak słusznie podniesiono w skardze Rada Miasta nie może ustalać wysokości opłat za „świadczenia opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego”, skoro powyżej cytowane przepisy ustawy upoważniają do ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola udzielane w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

Zdaniem Sądu, to za świadczenia wykraczające poza ustalony czas 5 godzin dziennie bezpłatnego wychowania i opieki w przedszkolu Rada Miasta władna była ustalić wysokość opłaty. Stosownie do treści art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przedmiotowa opłata może być pobrana za świadczenia realizowane w czasie przekraczającym bezpłatny pobyt dziecka w przedszkolu, który to czas ustala rada w wymiarze co najmniej pięciu godzin dziennie.

W zaskarżonej uchwale nr XI/58/11 Rada Miasta Rejowiec Fabryczny nie określiła opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym ustalony w § 1 uchwały wymiar 5 godzin dziennie, ale zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały – opłaty za dodatkowe świadczenia i usługi opiekuńczo-wychowawcze w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z tych przyczyn norma § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały jest sprzeczna z przepisami prawa – art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a naruszenie to ma charakter istotny. Mając zaś na uwadze podstawowe znaczenie tych przepisów uchwały z punktu widzenia wyznaczonej jej ustawowo treści

oraz odwołanie się w pozostałych przepisach uchwały do uregulowania jej § 2, skutkuje to nieważnością uchwały w całości.

Sąd podziela również zarzut przekroczenia przez Radę Miasta Rejowiec Fabryczny ustawowego upoważnienia przez zawarcie w zaskarżonej uchwale regulacji objętej § 2 ust. 2 i § 3 uchwały. W § 2 ust. 2 uchwały ustalono jedną stałą opłatę za każdą rozpoczętą godzinę korzystania dziecka ze świadczeń, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1-5. Wysokość opłaty została zatem ustalona niezależnie od rodzaju świadczeń oferowanych w tym czasie przez przedszkole, jak również niezależnie od rzeczywistego czasu korzystania z tych świadczeń przez dziecko.

Ustalając opłatę w tym zakresie rada gminy nie ma pełnej swobody w jej kształtowaniu. Opłaty za zajęcia prowadzone przez przedszkola publiczne poza obowiązkowym zakresem bezpłatnym muszą być oparte na zasadzie ekwiwalentności, co oznacza, że każda opłata musi dotyczyć konkretnego świadczenia i być wprost skorelowana z konkretnymi kosztami świadczenia tych usług. Z tego wynika, że obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą i faktycznym korzystaniem z niej. Przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest żądana i co się na owo opłacane świadczenie składa. Uchwała zatem powinna precyzyjnie określać poszczególne świadczenia, oferowane przez przedszkole publiczne, a także, co się składa na każde z tych świadczeń. Stąd też organ samorządu terytorialnego ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Reasumując, sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Z tego mianowicie powodu, że brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. Takie ogólnikowe ujęcie przedmiotowej opłaty powoduje w istocie przyjęcie tylko jednej, a przy tym sztywnej opłaty, która w istocie nakłada na rodziców dzieci obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, tzn. niezależnie od rozmiaru i rodzaju tych dodatkowych świadczeń oferowanych przez przedszkole oraz bez związku z tym, czy konkretne dziecko korzysta w ogóle z owych dodatkowych świadczeń, a jeśli tak, to w jakim rozmiarze (por. wyrok NSA z 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1554/10).

Zaskarżona uchwała powyższych standardów nie spełnia, ponieważ wprowadza opłatę stałą w wysokości 0,09 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, bez wskazania, jakie świadczenia będą wchodzić w zakres odpłatnej usługi opiekuńczej i bez dostosowania wysokości opłaty do rzeczywistego zakresu korzystania przez dziecko z tych usług. Innymi słowy – niezależnie od tego, czy dziecko w ogóle będzie korzystało z usług świadczonych ponad ustalonych pięć godzin dziennie, a jeśli tak – w jakim zakresie, rodzice i tak będą musieli ponosić jedną, stałą opłatę. Sposób ustalenia opłaty nie spełnia w żadnej mierze kryterium ekwiwalentności świadczenia i nie nawiązuje w żaden sposób do konkretnych kosztów świadczenia tych usług.

Podkreślić jeszcze raz w tym miejscu należy, że uchwała powinna precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także to, co składa się na każde z tych świadczeń. Dlatego organ samorządu terytorialnego ustanawiając opłatę, powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. W zaskarżonej uchwale brak takiej konkretyzacji, co w świetle upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty – stanowi istotne naruszenie prawa.

Trafnie również wywiódł organ nadzoru, że wprowadzenie przez Radę Miasta Rejowiec Fabryczny w § 3 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały, stałej opłaty w wysokości 10 zł za opiekę nad dzieckiem w przedszkolu ponad ustaloną w umowie dzienną liczbę godzin oraz opłaty w wysokości 50 zł za każdą rozpoczętą godzinę sprawowania opieki przez przedszkole poza godzinami jego pracy – ma charakter kary administracyjnej.

Rada Gminy, w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, nie jest w ogóle uprawniona do stanowienia kar administracyjnych w omawianym zakresie. Dlatego ich ustanowienie w zaskarżonej uchwale nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Podejmując uchwałę o ustanowieniu kar administracyjnych Rada Miasta Rejowiec Fabryczny przekroczyła więc zakres uprawnień przyznanych jej w ustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 500/11).

Niezgodna z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty jest również regulacja objęta § 5 uchwały. Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty Rada miała kompetencję wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Określenie, że szczegółowy zakres realizowanych świadczeń oraz odpłatności, o których mowa w § 2 uchwały, określi umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicami (opiekunami prawnymi dziecka), wykracza poza ustawowe upoważnienie, z naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji, ustanawiających zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz ustanawiania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień zawartych w ustawie.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stwierdzenie nieważności uchwały uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa (por. art. 91 ust. 4). Do istotnych naruszeń prawa zalicza się podjęcie uchwały bez podstawy prawnej.

Z tych wszystkich względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Poz. 270) orzekł, jak w sentencji.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.