



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 lipca 2014 r.

Poz. 2521

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 23/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 8 kwietnia 2014 r.

**w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu na uchwałę Rady Miejskiej w Zwierzyńcu
z dnia 24 marca 2011 r. nr IX/39/11 w przedmiocie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka
w przedszkolu publicznym**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jerzy Drwal

Sędziowie Sędzia WSA Ewa Ibrom, Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)

Protokolant Asystent sędziego Dorota Winiarczyk - Ożóg

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2014r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu

na uchwałę Rady Miejskiej w Zwierzyńcu

z dnia 24 marca 2011 r. nr IX/39/11

w przedmiocie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr IX/39/11 z dnia 24 marca 2011 r. Rada Miejska w Zwierzyńcu ustaliła opłaty za świadczenia udzielane przez Przedszkole Samorządowe w Zwierzyńcu w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej.

Pismem z dnia 7 maja 2013 r. powyższą uchwałę zaskarżył do sądu administracyjnego Prokurator Rejonowy w Zamościu, zarzucając rażące naruszenie 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.; dalej: u.s.o.). Naruszenie to miało zdaniem Prokuratora polegać na ustaleniu opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej, w sytuacji gdy zgodnie z treścią art. 14 ust. 5 u.s.o. organ prowadzący jest uprawniony do ustalania opłat za świadczenia udzielone w czasie przekraczającym bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę.

Uzasadniając postawiony zarzut Prokurator podniósł, że organ podejmujący uchwałę nie uwzględnił nowego brzmienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust.5 u.s.o. Przepis ten, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991) przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalania wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o.

Ten z kolei przepis upoważnia do ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki nie krócej niż 5 godzin dziennie.

Prokurator wskazał, że rada gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, w tym zawartych w jego treści wytycznych, które powinna uwzględnić w akcie wykonawczym.

Skoro art. 14 ust. 5 pkt 1 u.s.o. upoważnia do ustalania wysokości opłat za świadczenia przedszkola udzielone w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć (określony w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o.), to poza delegacją ustawową pozostaje określenie ustalenia wysokości opłaty za świadczenia „przekraczające zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego”.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Zwierzyńca podniósł, że Rada Miejska uznała skargę Prokuratora za zasadną i wycofała z obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę, poprzez jej uchylenie uchwałą Nr XLV/334/13 Rady Miejskiej w Zwierzyńcu z dnia 10 września 2013 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym w czasie przekraczającym 5 godzinny wymiar zajęć.

W ocenie Rady uchylenie zaskarżonej uchwały równoznaczne z jej eliminacją z obrotu prawnego czyniło zadość żądaniom prokuratury, co równoznaczne było z brakiem potrzeby dalszego przekazywania sprawy do WSA. Skargę przekazano jednak do sądu, czyniąc zadość żądaniom Prokuratury Okręgowej w Zamościu zawartym w piśmie z 31 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała została wydana na podstawie i w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 u.s.o., w brzmieniu ustalonym w 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), który stanowi, że 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.

Natomiast według treści art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zmienionego również wspomnianą ustawą z 5 sierpnia 2010 r., 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.

Zatem stosownie do brzmienia przytoczonych przepisów obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Zwierzyńcu, przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

Z treści art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty wynika więc bezsprzecznie, że publiczne przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie. Rada gminy może wydłużyć bezpłatny czas pobytu dziecka w przedszkolu według swego uznania. W przypadku zaś ograniczenia bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym do określonego czasu, który zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 5 godzin, rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne, przyjmując jako podstawę czas pobytu dziecka w przedszkolu przekraczający ustawowe minimum.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z dnia 5 sierpnia 2010 roku, celem nowelizacji ustawy o systemie oświaty było doprecyzowanie i uściślenie, wobec rozbieżnych interpretacji, że zasadą jest bezpłatne realizowanie programów wychowania przedszkolnego uwzględniających treści i cele podstawy programowej w ciągu 5 godzin dziennie oraz możliwość pobierania odpłatności za pozostały czas pobytu dziecka w przedszkolu. W uzasadnieniu projektu podniesiono również, że taka

interpretacja zgodna jest z tym, iż treści podstawy programowej, obowiązującej obecnie jak i poprzednio, zostały skonstruowane w sposób umożliwiający ich realizację w przedszkolu w czasie 5 godzin dziennie.

Zatem według znowelizowanych przepisów kryterium istotnym z punktu widzenia możliwości pobierania opłat jest czas pobytu dziecka w przedszkolu (tak też wyroki WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2011 roku, II SA/OI 35/11, LEX nr 895921 oraz WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 roku, II SA/Po 500/11, LEX nr 951240).

Mając powyższe na względzie należało podzielić stanowisko Prokuratora Rejonowego w Zamościu, iż 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 wyżej cytowane przepisy ustawy upoważniają do ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola udzielane w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć.

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 bowiem do treści cytowanego art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego materialnoprawną podstawę działania i wyznaczającego zakres działania organu stanowiącego gminy, 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.

Natomiast uchwała nr IX/39/11 nie określiła opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym ustalony w § 1 uchwały wymiar 5 godzin dziennie, ale zgodnie z § 2 uchwały – opłaty za świadczenia w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z opisanych względów 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.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na § 5 zaskarżonej uchwały gdyż i on istotnie narusza prawo. Art. 14 ust. 6 w związku z art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty rozstrzyga jednoznacznie sprawę ustalenia opłat za wyżywienie w przedszkolach, zaś kwestionowany przepis uchwały jedynie powtarza materię już uregulowaną ustawowo, co stanowi niedopuszczalny zabieg. Podkreślenia wymaga również, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co zaś może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę uważa również, że nastąpiło przekroczenie przez Radę Miejską w Zwierzyńcu ustawowego upoważnienia przez zawarcie w zaskarżonej uchwale regulacji objętych jej § 2 ust. 3 oraz § 4. 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 którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ustalenie terminów płatności opłat, jak również określenie, że za terminową realizację świadczeń, o których mowa w § 2 ust. 2 odpowiada dyrektor przedszkola, niewątpliwie wykraczają poza przytoczone ustawowe upoważnienie, z naruszeniem przepisów 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.

Niezależnie od zarzutów skargi sąd stwierdził w rozpoznawanej sprawie, że zaskarżona uchwała została tak skonstruowana, że odczytanie jej norm nastęrcza problemy, budzi wątpliwości a przez to prowadzi do różnych wyników. Zarówno tytuł uchwały jak i jej § 1 odnosi się do ustalenia opłaty za świadczenia udzielane przez Przedszkole Samorządowe w Zwierzyńcu w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej. Natomiast § 2 tej uchwały reguluje materie opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkole w czasie przekraczającym wymiar zajęć podstawy programowej w okresie ponad 5 godzin dziennie. Uchwała nie może powodować niepewności co do tego, z jakiego tytułu ustalane są opłaty za

pobyt dziecka w przedszkolu. Należy pamiętać, że w oparciu o tę właśnie uchwałę zawierane są umowy cywilno prawne których istotnym elementem jest przedmiotowa opłata. Z tego względu redakcję § 2 uchwały nie można uznać za nieistotny błąd w redagowaniu przepisów prawa miejscowego. Możliwość różnej, a tym samym dowolnej interpretacji postanowień uchwały uznana być musi za naruszenie zarówno art. 14 ust. 5, jak i art. 6 ust. 1 ustawy. Takie określenie zasad ustalenia opłat za pobyt w przedszkolu nie realizuje bowiem celów przepisów ustawy, o których była mowa na wstępie. Zdaniem Sądu stanowienie przez radę gminy norm prawnych niezgodnie z zasadami redagowania tekstów prawnych i w taki sposób, że brak precyzji i niejednoznaczność norm stwarzają zagrożenie prawidłowej realizacji celów określonych w art. 14 ust.5 w związku z art. 6 ust. 1, stanowi naruszenie prawa.

Odnosząc się do argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę. Sąd nie podziela stanowiska Rady Miejskiej w Zwierzyńcu, że uchylenie zaskarżonej uchwały czyni postępowanie bezprzedmiotowe i powinno być umorzone. Rzeczywiście w dniu 10 września 2013 r. Rada Miejska w Zwierzyńcu podjęła Uchwałę nr XLV/334/13 w sprawie określenia wysokości opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym w czasie przekraczającym 5 godzinny wymiar zajęć. Zgodnie z § 3 ust. 2 tej uchwały zaskarżona do Sądu uchwała z 24 marca 2011 r. traci moc. Nowa uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ugruntowanym już orzecznictwie w tej kwestii podkreśla się, że samo w sobie uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni postępowania przez sądem bezprzedmiotowym, jeżeli uchwała obowiązywała przez jakiś okres czasu i wywołała określone skutki prawne (zob. np. wyroki NSA: z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1477/09; z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1029/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II GSK 344/08 – Lex nr 434897, z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06 – Lex nr 327767). Zaskarżona uchwała stanowiła podstawę do pobierania opłat od dzieci rodziców korzystających z usług przedszkoli, dla których organem prowadzącym było miasto Zwierzyniec, niewątpliwie zatem wywołała określone skutki prawne i nie można przyjąć, aby jej uchylenie skutkowało bezprzedmiotowością kontroli jej zgodności z prawem przez sąd administracyjny.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sad Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.