



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 765



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.53.2017 Wojewody Lubelskiego

z dnia 21 lutego 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 25 stycznia 2017 roku Nr XXVII/184/2017 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez gminę Szczebrzeszyn w części obejmującej § 2 ust. 1 w brzmieniu „rozpoczętą”, § 3 ust. 1 w brzmieniu „rozpoczętą” oraz § 4 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie z dnia 25 stycznia 2017 roku Nr XXVII/184/2017 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez gminę Szczebrzeszyn w części obejmującej § 2 ust. 1 w brzmieniu „rozpoczętą”, § 3 ust. 1 w brzmieniu „rozpoczętą” oraz § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/184/2017 Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2017 roku.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

W myśl tego przepisu, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 (pkt 1); a także może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1 (pkt 2). Wysokość opłaty, o której mowa nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust. 5a ustawy).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanych wyżej przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą

wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r. II OSK 1077/09).

Norma kompetencyjna art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, który obejmuje uregulowanie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Z tego powodu, wyliczenie w § 4 uchwały świadczeń, przysługujących w zamian za uiszczoną opłatę, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Postanowienia takie nie mieszczą się w granicach kompetencji prawodawczej rady gminy, określonej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Naruszają one także normy dotyczące kształtowania organizacji pracy dydaktycznej przedszkola. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przedszkole realizuje "programy wychowania przedszkolnego" uwzględniające "podstawę programową wychowania przedszkolnego".

W obecnym stanie prawnym, przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 ustawy nie ma już znaczenia jakie świadczenie, czy to związane z realizacją podstawy programowej, czy też z nią nie związane, będzie realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu, a tym samym określenie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego - jakie świadczenia realizowane przez przedszkola podlegają opłacie, pozostaje zbędne i stanowi przekroczenie kompetencji rady wynikającej z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 roku, I OSK 2547/12; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 617/13).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Szczebrzeszynie postanowiła, że „*Za korzystanie przez dziecko w wieku do lat 5 z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę Szczebrzeszyn przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w § 1, ustala się opłatę za każdą **rozpoczętą** godzinę (60 minut) korzystania dziecka z wychowania przedszkolnego*”. W § 3 ust. 1 uchwała stanowi zaś, że: „*W przypadku gdy do przedszkola lub oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej uczęszcza rodzeństwo zamieszkujące na terenie gminy Szczebrzeszyn koszt jednostkowy za każdą **rozpoczętą** godzinę korzystania dziecka ze świadczeń określonych w § 4 określa się w wysokości 50% opłaty, o której mowa w § 2 za każde drugie i następne dziecko*”.

Postanowienia § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 uchwały, dotyczące naliczania opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania dziecka z wychowania przedszkolnego ponad ustalony bezpłatny wymiar zajęć, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty, modyfikują bowiem treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty za każdą godzinę zajęć, a więc przyjąć należy, że opłata ma być naliczana za każdą pełną godzinę, a nie za godzinę „rozpoczętą”.

Jak wskazano wcześniej, upoważnienie określone w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty dotyczy jedynie ustalania w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat niż wynika to z ustawy.

Należy ponadto wskazać, że unormowania ustawy o systemie oświaty, nie zawierają definicji legalnej terminu "opłata". W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że ustanawiane w przepisach na rzecz podmiotów publicznych "opłaty" stanowią w istocie wynagrodzenie za, związane z kosztami, działania władzy. Stąd "opłatę" definiuje się jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. W przypadku "opłat" istnieje więc charakterystyczny związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłaty pobiera się w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów (por. wyrok NSA z 3 kwietnia 2012 r. I OSK 2315/11).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał za wadliwe naliczanie opłat za każdą "rozpoczętą" godzinę korzystania ze świadczeń jak za godzinę pełną. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu, taka regulacja pozostaje w sprzeczności z niekwestionowaną w orzecznictwie zasadą ponoszenia opłat tylko za rzeczywisty czas korzystania przez dziecko z danego świadczenia. W przypadku naliczania opłat według stawki godzinowej, uzasadnione byłoby naliczanie opłaty jedynie za "pełne" godziny korzystania ze świadczeń a pozostawianie nieodpłatnymi godzin tylko "rozpoczętych" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1167/12 a także wyrok z dnia 15 listopada 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 1034/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Wr 388/15).

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/184/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

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

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie
- 2) Burmistrz Szczebrzeszyna