

Śląski Urząd Wojewódzki
w Katowicach
ul. Jagiellońska 26
40-032 KATOWICE
NP/II/0911/391/11

2011-11-07
Katowice,

ZAWIADOMIENIE O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV.105.2011 Rady Miasta Jastrzębie Zdrój z dnia 22 września 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie Zdrój, działając na podstawie m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty ustaliła odpłatność za świadczenia w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przedmiotową uchwałą zasady odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkola są sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Należy bowiem zauważyć, że od dnia 1 września 2010r., na mocy art. 1 pkt 2 oraz art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991) przepisy art. 6 i 14 ustawy o systemie oświaty uzyskały nowe brzmienie. Do czasu wspomnianej wyżej nowelizacji stosownie do art. 6 ustawy o systemie oświaty publiczne przedszkole i publiczna forma wychowania przedszkolnego zapewniały bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie odpowiednio: co najmniej podstawy programowej – w przypadku przedszkola albo podstawy programowej lub wybranej części tej podstawy – w przypadku publicznej formy wychowania przedszkolnego. Przepis ten pozwalał przyjąć, iż nie było wykluczone udzielanie świadczeń odpłatnie, jednak opłaty te mogły być pobierane wyłącznie za świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Normę kompetencyjną pozwalającą wprost na ustanowienie opłat zawierał art. 14 ust. 5 tej samej ustawy, który stanowił, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące te przedszkola. Obecnie po nowelizacji z miesiąca sierpnia 2010r. ustawodawca przyjął w przepisie art 6, iż przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Zatem z powyższego wynika, że bezpłatne wychowanie, nauka i opieka w przedszkolu ograniczone jest czasowo, a nie jak do tej pory ograniczone było do świadczeń wykraczających poza podstawę programową wychowania

przedszkolnego. Normę kompetencyjną dla rady gminy stanowi zmieniony również ww. ustawą art. 14 ust. 5. Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący przedszkole publiczne ustala opłaty za świadczenia udzielone przez przedszkola w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Tak więc organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane poza czas przekraczający **czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki**.

W przedmiotowej uchwale Rady Miasta Jastrzębie Zdrój w § 1 ust. 1 ustalono czas w jakim będzie realizowane bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w przedszkolach. Natomiast w § 1 ust. 2 uchwały Rada Miasta ustaliła odpłatność rodziców (opiekunów prawnych) za świadczenia w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego i określiła szczegółowo rodzaje świadczeń wykraczających poza podstawę programową. W dalszych przepisach ustalono wysokość opłat za wskazane świadczenia (§ 1 ust. 3 uchwały).

Wskazany wyżej przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada ustaliła zatem, że świadczenia udzielane w przedszkolach publicznych realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie, jednakże tylko w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009r. Nr 4, poz. 17) w załączniku nr 1 określa podstawę programową dla przedszkoli. Z tegoż aktu prawnego wynika, iż podstawą programową są świadczenia udzielane wyłącznie w zakresie wychowania przedszkolnego. A zatem przedmiotowa uchwała Rady Miasta **nie realizuje w pełni delegacji ustawowej** zawartej w art. 14 ust. 5 ustawy w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, gdyż taka regulacja przedmiotowej uchwały pozwala na pobieranie opłat za świadczenia udzielane przez cały czas pracy przedszkola pod warunkiem, że wykraczają one poza zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera inne wady. Mianowicie § 2 ust. 2 uchwały stanowi, że jeżeli dziecko będzie przebywać w przedszkolu dłużej niż określone w umowie godziny, za każdą dodatkową godzinę niezależnie od świadczenia z jakiego dziecko korzysta, pobiera się opłatę w wysokości, o której mowa w § 1 ust. 2 *(powinno być ust. 3)*.

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. Opłata ustalona przez Radę Miasta 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 przyzwolonej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zważającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie 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 Jastrzębie Zdrój uchwały z dnia 22 września 2011 r. zostało dokonane z rażącym naruszeniem przepisów prawa i w niniejszej sytuacji wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały, w całości jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień.

z up. WÓJEWODY ŚLĄSKIEGO
Krzysztof Nowak
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Otrzymują:

1. Rada Miasta Jastrzębie Zdrój
2. a/a