



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.8.2014

Kielce, 2014-03-10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXXII/279/2014 Rady Gminy Bogoria z dnia 30 stycznia 2014r. w sprawie opłat za świadczenia przekraczające bezpłatne podstawy programowe przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Bogoria.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2014r. Rada Gminy Bogoria podjęła uchwałę w sprawie opłat za świadczenia przekraczające bezpłatne podstawy programowe przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Bogoria.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną uchwały stanowi art.14 ust.5 pkt.1 lit.a) i ust. 5a w związku z art. 6 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty(Dz. U. z 2004r. Nr 256 , poz. 2572 ze zm.).

Zgodnie z wym. unormowaniami Rada Gminy ustala wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art.6 ust.1 pkt.2. Ten zaś przepis stanowi, iż publiczne przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie i wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez Radę Gminy, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

Zgodnie z § 1 uchwały usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez gminę Bogoria w zakresie podstawy programowej są realizowane bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie. Stosownie natomiast do §2 uchwały opłacie podlegają świadczenia i usługi opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Opłata za 1 godzinę tych zajęć wynosi 1 zł.

Miesięczna wysokość opłaty ustalana jest na podstawie stawki godzinowej oraz deklarowanej przez rodziców dziecka liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas realizacji podstawy programowej (§ 3 ust. 1 uchwały). W przypadku przekroczenia czasu pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas zadeklarowany przez rodziców pobiera się dodatkowe opłaty stosownie do § 6 uchwały.

Cytowane postanowienie uchwały nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

Z treści przywołanego przepisu art.14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wynika, że zakres udzielonego Radzie Gminy upoważnienia sprowadza się do ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatną 5 godzinną podstawę programową.

Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają ustawowej definicji pojęcia „opłata”. W piśmiennictwie wskazuje się, iż opłatę można zdefiniować jako przymusową odpłatność nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istotną cechą opłaty jest ekwiwalentność, co oznacza, że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi,

towaru lub działania ze strony organu administracji publicznej. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia przez podmiot prawa publicznego.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż wskazana wyżej zasada ekwiwalentności opłaty została naruszona w przepisie § 3 ust. 1 uchwały. Wprowadzenie do sposobu obliczania miesięcznej wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu ponad czas realizacji podstawy programowej pojęcia „deklaracji rodzica” oznacza bowiem konieczność ponoszenia przez rodziców opłat za czas zadeklarowanego przez nich pobytu dziecka w przedszkolu, a nie za rzeczywisty czas przebywania ich dziecka w przedszkolu.

W świetle wskazanych zapisów uchwały opłata ma być ponoszona jedynie za gotowość do spełnienia świadczenia, a nie za uzyskanie świadczenia udzielonego przez przedszkole, co narusza zasadę ekwiwalentności tych świadczeń oraz wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 14 ust.5 ustawy. Zauważyć bowiem należy, iż z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż rada gminy ustala wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Wprowadzenie przez Radę Gminy § 6 uchwały dodatkowych opłat z tytułu pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas zadeklarowany przez jego rodziców, również narusza prawo w sposób istotny. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o systemie oświaty przedszkole publiczne prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego nie może pobierać od rodziców opłat innych niż ustalone przez Radę Gminy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Stosownie do art.14 ust.5 ustawy Rada Gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym - ustalony przez Radę Gminy – bezpłatny wymiar zajęć (nie krótszy niż 5 godzin dziennie).

W art. 3 ustawy dodany został nowy pkt. 22 definiujący zwrot „opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego”. Oznacza on opłaty za nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolu, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania wychowania i opieki. Ustawa w art. 14 ust. 5a wprowadziła maksymalną wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Zgodnie z wym. przepisem wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

W świetle przedstawionych uregulowań prawnych pobyt dziecka w przedszkolu (bez względu na czas jego trwania) w czasie przekraczającym

wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki podlega wyłącznie opłacie podstawowej, której maksymalna wysokość została określona w ustawie. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do ustalania jakichkolwiek opłat dodatkowych za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Zastrzeżenie budzi również § 10 uchwały.

Należy zauważyć, iż analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustalenie zatem przedmiotowego charakteru prawnego uchwały rodzi określone konsekwencje w kwestii jej ogłoszenia oraz wprowadzenia w życie.

Zgodnie z treścią art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego jest jego ogłoszenie. Z treści wskazanego przepisu wynika, iż akty nie ogłoszone nie mogą wejść w życie, czyli nie mają mocy obowiązującej. Data ogłoszenia aktu prawa jest datą początkową, od której może on obowiązywać. Obowiązywanie aktu prawa miejscowego oznacza, iż dopiero od tej daty wywiera określone w nim skutki prawne.

Zasady ogłaszania aktów normatywnych (w tym również aktów prawa miejscowego) oraz wprowadzania ich w życie określono przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz.1172).

Przepis art. 4 wym. ustawy stanowi, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określił termin dłuższy. Wejście w życie prawa miejscowego może też nastąpić wcześniej niż po upływie 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawową zasadę obowiązującą w państwach demokratycznych, która polega na tym, iż nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie normy prawnej. W art. 5 wymieniona ustawa dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale jedynie w przypadku, gdy zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie.

W analizowanej uchwale Rada wprowadzie wskazała, iż wchodzi dobrze ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, lecz jednocześnie postanowiła, iż obowiązuje od 1 września 2013 r.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację dotyczącą obowiązywania aktów prawa miejscowego należy uznać, iż nadanie przepisom gminnym wstecznej mocy obowiązywania budzi zastrzeżenia w świetle powołanych przepisów.

W przedmiotowej sprawie nie zachodzi wyjątek określony w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, dopuszczający możliwość działania prawa wstecz, gdyż zdaniem organu nadzoru, zasady demokratycznego państwa nie uzasadniają tego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożentyna Pałka-Koruba