



WOJEWODA OPOLSKI

NK.III AR-0911- 1 - 116 /2007

**Pan
Wacław Ćwik
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Paczkowie**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie nr XII/82/07 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez Gminą Paczków Przedszkoli Publicznych- z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 27 września 2007 r. Rada Miejska w Paczkowie uchwałą nr XII/82/2007 ustaliła opłaty za świadczenia prowadzonych przez Gminę Paczków Przedszkoli Publicznych. Wydany akt stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), powoływanej w dalszej części rozstrzygnięcia jako ustawa, zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 6 ustawy przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego;

2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;

3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Dodatkowo zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego wynosi co najmniej 5 godzin dziennie.

Przedmiotowa uchwała ma walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142,

poz. 1591 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 2 sierpnia 2007 r. (II SA/Op 215/07) wyraził pogląd, iż uchwała w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli ma charakter aktu prawa miejscowego, dzieląc tym samym stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2005 r. (sygn. akt I OSK 971/05, I.EK 196727), iż uchwała ustalająca opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli zawiera normy prawne adresowane do każdego w określonym stanie hipotetycznym. Adresatem norm jest bowiem bliżej nieokreślony krąg osób – rodziców lub opiekunów prawnych dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

W związku z powyższym Rada Miejska w Paczkowie podejmując uchwałę nr XII/82/07 istotnie naruszyła prawo, z powodu niezaliczenia jej do aktów prawa miejscowego. Skutkiem tego w § 6 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia oraz nie przeznaczyła niniejszej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konsekwencją wynikającą z przepisu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, uzależniającego wejście w życie aktów prawa miejscowego od ich ogłoszenia, jest konieczność publikacji przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. Regulę tę potwierdza również art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606). Uchwała pozostaje także w sprzeczności z regulacją art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w myśl której akt prawa miejscowego może wchodzić w życie najwcześniej po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Na konieczność stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt K 1/94, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 10).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż uchwała w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak unormowań przewidujących publikację uchwały skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru.

Ponadto w sposób istotny naruszają prawo przepisy § 3 uchwały regulujące, iż opłata zostaje obniżona proporcjonalnie do czasu trwania nieobecności w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu dłużej niż trzy dni nie wliczając sobót i niedziel, z powodu leczenia sanatoryjnego, ambulatoryjnego lub szpitalnego, poświadczonego zaświadczeniem lekarskim lub w innych uzasadnionych przypadkach losowych. Przyjęcie kryterium przyczyny lub czasu nieobecności dziecka, a mianowicie uznanie iż przypadkiem nieobecności dziecka, uzasadniającej zwrot opłaty, jest wyłącznie nieobecność z powodu choroby, pobytu w szpitalu lub sanatorium lub nieobecność przez okres dłuższy niż trzy dni narusza wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę równego traktowania, wymagającą, aby wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą, istotną w równym stopniu, były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Przyjmowane przez radę gminy kryterium określonej przyczyny nieobecności dziecka w przedszkolu lub określonego czasu nieobecności w sposób nieuzasadniony różnicuje podmioty prawa. Brak racjonalnego wytłumaczenia, dlaczego inna niż określona przyczyna nieobecności lub jej czas nie może skutkować odpowiednim zmniejszeniem odpłatności.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż uprawnienie rady gminy z art. 14 ust. 5 ustawy sprowadza się do określenia wysokości konkretnych opłat za konkretnie nazwane poszczególne świadczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (II SA/Op 358/07, niepublikowany) wyraził pogląd, iż opłaty za świadczenia przekraczające minimum programowe (o których mowa w § 1 ust. 1 i 2 uchwały) powinny być skonkretyzowane i precyzyjnie nazwane.

Organ nadzoru wskazuje również, iż ustalenie opłat za posiłki (czyli opłat za jedno ze świadczeń prowadzonych przez gminę przedszkoli), należy do kompetencji rady gminy, wynikającej z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, stąd też powinny także być unormowane uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe argumenty stwierdzam, jak na wstępie.

W myśl art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA OPOLSKI

Bogdan Tomaszek

Do wiadomości:

Pan

Bogdan Wyczalkowski

Burmistrz Paczkowa