

Sygn. akt IV SA/Po 833/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 06 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk - Marciniak
Sędziowie		WSA Ewa Kręcichwost - Durchowska
		WSA Maciej Busz (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd.	Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 listopada 2013 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 29 czerwca 2011 r., nr 159
w przedmiocie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową
wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto
Konin,

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
M. Błaszczak
Małgorzata Błaszczak
St. sekretarz sądowy

IV SA/Po 833/13

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Koninie zaskarżył uchwałę Rady Miasta Konina z dnia 29.06.2011r., Nr 159 w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Konin domagając się na podstawie art.147 § 1 Ppsa stwierdzenia jej nieważności w całości.

Prokurator zarzucił w/w uchwale istotne naruszenie prawa polegające na wydaniu zaskarżonej uchwały na podstawie art.14 ust.5 w zw. z art.6 ust.1 ustawy z dnia 07.09.1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r., Nr 256, poz.2572, zwanej dalej u.s.o.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z dnia 05.08.2010r. Podkreślił, że uchwała ta jako akt prawa miejscowego powinna mieć oparcie w treści przepisu rangi ustawowej upoważniającym do jej wydania i nie może wykraczać poza upoważnienie ustawowe. Uchwała gminy sprzeczna z prawem jest w myśl art.91 ust.1 zd.1 ustawy z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz.1591 ze zm., zwana dalej u.s.g.) nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Zaskarżoną uchwałę wydano na podstawie art.14 ust.5 u.s.o. w zw. z art.6 ust.1 pkt 2 u.s.o., które to przepisy zostały objęte wspomnianą nowelą. Treść zaskarżonej uchwały wskazuje, że nie uwzględniono powyższej noweli. Obecna redakcja art.6 ust.1 pkt 2 u.s.o. gwarantuje bezpłatny czas pobytu w przedszkolu w wymiarze co najmniej 5 godzin. Obecnym kryterium ustalania odpłatności jest czas pobytu dziecka w przedszkolu, a nie rodzaj świadczeń z których korzysta dziecko. Po noweli ustalanie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne nie jest powiązane z realizacją podstawy programowej. Obecnie podstawa programowa nie musi mieć w całości bezpłatnego charakteru.

Z treści § 1 i 2 zaskarżonej uchwały wynika, że zezwala się na pobieranie opłat za świadczenia przedszkola wykonywane w ramach wspomnianego okresu 5 godzin o których mowa w art.6 ust.1 pkt 2 u.s.o. W zaskarżonej uchwale § 1 zasadę bezpłatności w ramach owych 5 godzin zawęża jedynie do zajęć z zakresu podstawy programowej. Natomiast § 2 nie zawiera zastrzeżenia, że odpłatność może zaistnieć tylko wówczas, gdy zajęcia z zawartego w tym przepisie katalogu są świadczone poza okresem 5 godzin. Prowadzi to do wniosku, że zajęcia spoza podstawy programowej świadczone w ramach 5 godzin mogą być odpłatne. Świadczy o tym także tytuł zaskarżonej uchwały, który brzmi: "w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową".

Rada Miasta Konina w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art.161 § 1 pkt 3 Ppsa. Organ wskazał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż argumenty skarżącego są zasadne. Jednak wniósł o umorzenie postępowania, gdyż uznał zasadność skargi i zapowiedział uchylenie zaskarżonej uchwały i podjęcie nowej uchwały w tym zakresie.

W uchwale z dnia 25.09.2013r. Nr 637 w sprawie określenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowywania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Konin, Rada Miasta Konina m.in. w § 6 stwierdziła, że traci moc zaskarżona uchwała Rady Miasta Konina z dnia 29.06.2011r., Nr 159 w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Konin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń: np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania. Pośrednio i a contrario potwierdza to także treść art.91 ust.4 u.s.g. stanowiącego, że w razie nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z rażącym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze w pierwszej kolejności należy podnieść, iż zaskarżona uchwała Rady Miasta Konina utraciła moc obowiązującą, z chwilą wejścia w życie uchwały Rady Miasta Konina z dnia 25.09.2013r., Nr 637 w sprawie określenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowywania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Konin. Powyższa uchwała zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 17.10.2013r. pod poz.5644 i weszła w życie w dniu 01.11.2013r., tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Jednakże zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień, czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011r. Sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane). Stąd też Sąd rozpatrzył przedmiotową sprawę merytorycznie.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż została ona wydana na podstawie i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 u.s.o. Z treści art. 5 ust. 5 u.s.o. wynika, że zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych należy do zadań własnych gminy. Według art. 5 ust. 7 w związku z art. 3 pkt 1 u.s.o., organ prowadzący przedszkole odpowiada za jego działalność. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach, przy czym zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej w przedszkolach, jest zadaniem oświatowym gmin. W art. 5a ust. 2 pkt 1 i ust. 3 u.s.o. określono, że środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, tj. zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 14 ust. 5 pkt 1 i 2 u.s.o. organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez: przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, bądź 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. Zgodnie z dyspozycją wspomnianego art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 przedszkolem publicznym jest przedszkole, które realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Przywołana powyżej regulacja obowiązuje od dnia 1 września 2010 r. na podstawie 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). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z dnia 5 sierpnia 2010 r., celem nowelizacji ustawy o systemie

tym, iż treści podstawy programowej, obowiązującej obecnie jak i poprzednio, zostały skonstruowane w sposób umożliwiający ich realizację w przedszkolu w czasie 5 godzin dziennie. Istotna zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego polega na tym, że odpłatność za przedszkole publiczne jest dopuszczona i to w czasie ustalonym przez organ prowadzący, ale nadal istnieje obowiązek w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie zapewnienia dziecku bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz realizacji programu wychowania przedszkolnego, uwzględniającego podstawę programową wychowania przedszkolnego.

W tym miejscu zauważyć należy, że zgodnie z art. 3 pkt 13 u.s.o. przez podstawę programową wychowania przedszkolnego lub podstawę programową kształcenia ogólnego należy rozumieć obowiązkowe zestawy celów i treści nauczania, w tym umiejętności, opisane w formie ogólnych i szczegółowych wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego, oraz zadania wychowawcze szkoły, uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych. Podstawa programowa określona w art. 3 pkt 13 u.s.o. została sprecyzowana w załączniku nr 1 do rozporządzenia 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). Dodatkowo, zgodnie z treścią § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624), statut przedszkola określać winien m.in. dzienny czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, w tym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, nie krótszy niż 5 godzin dziennie. Podstawa programowa powinna być realizowana w czasie ustalonym przez organ prowadzący przedszkole, nie krótszym niż 5 godzin dziennie, natomiast za świadczenia ponad ten czas, w myśl art. 14 ust. 5 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2010 r., mogą być pobierane opłaty. Wobec powyższego w obecnym stanie prawnym ustalenie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne nie jest powiązane, tak jak w stanie prawnym obowiązującym przed 1 września 2010 r., z

realizacją podstawy programowej, rozumianej zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy o systemie oświaty.

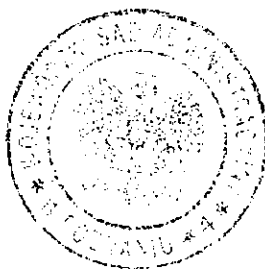
W tej sytuacji w czasie objętym opłatą mogą być realizowane zajęcia obejmujące w pewnej części świadczenia dotyczące nauczania, wychowania i opieki, mieszczące się w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, jak i odnoszące się w pozostałej części do nauczania, wychowania i opieki, w zakresie nie realizującym podstawy programowej. A zatem w aktualnym stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art.14 ust.5 u.s.o. nie ma już znaczenia jakie świadczenie, czy to związane z realizacją podstawy programowej, czy też z nią nie związane będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. Zbędne jest także powtarzanie w przedmiotowej uchwale szczegółowych świadczeń, za które opłaty są określone, skoro nie ma wątpliwości, że przedszkole musi realizować program wychowawczo - dydaktyczny (określony statutem – art.60 ust.1 ustawy) i sprawować opiekę nad dziećmi, a realizacja tych zadań podlega zarówno kontroli nadzoru pedagogicznego, administracyjnego, jak i społecznego poprzez radę przedszkola oraz radę rodziców.

Tak więc w aktualnym stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 u.s.o. nie ma już znaczenia, jakie konkretnie świadczenia – w szczególności: związane z realizacją podstawy programowej, czy też nie – będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. W konsekwencji całkowicie zbędne i nieoperatywne stało się odwoływanie przy konstruowaniu opłat w uchwałach wydawanych na podstawie powołanego przepisu do wcześniej relewantnego rozróżnienia na świadczenia udzielane w ramach podstawy programowej (dotychczas bezpłatne) i świadczenia inne, niemieszczące się w tej podstawie (za które można było naliczać opłaty). Obecnie uchwała rady gminy powinna jednoznacznie określać czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki zapewniany przez przedszkole publiczne, nie krótszy niż 5 godzin dziennie, oraz

z art. 6 ust. 1 u.s.o. sprzed nowelizacji. Wskazuje na to treść § 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Należy podzielić zarzuty skarżącego, że z treści § 1 i 2 zaskarżonej uchwały wynika, że zezwala się na pobieranie opłat za świadczenia przedszkola wykonywane w ramach wspomnianego okresu 5 godzin o których mowa w art.6 ust.1 pkt 2 u.s.o. W zaskarżonej uchwale § 1 zasadę bezpłatności w ramach owych 5 godzin zawęży jedynie do zajęć z zakresu podstawy programowej. Tym samym wszystkie zajęcia świadczone w ramach owych 5 godzin, a nieobjęte podstawą programową, były płatne. Z kolei skoro w § 2 nie zawarto zastrzeżenia, że odpłatność może zaistnieć tylko wówczas, gdy zajęcia z zawartego w tym przepisie katalogu są świadczone poza okresem 5 godzin, to należy wnioskować, że zajęcia spoza podstawy programowej świadczone w ramach 5 godzin mogą być odpłatne. Ó powyższym świadczy także tytuł zaskarżonej uchwały, który brzmi: "w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową".

Powyższe wskazuje na to, że Rada Miejska podejmując zaskarżoną uchwałę oparła się na nieaktualnej już treści upoważnienia z art. 14 ust. 5 u.s.o. W ocenie Sądu uchwała rady gminy (miasta) podjęta na podstawie przepisu upoważniającego o treści nieobowiązującej w dniu jej uchwalenia narusza ten przepis w stopniu istotnym, skutkującym nieważnością uchwały. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała – jako wydana na podstawie art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 u.s.o. w brzmieniu i treści sprzed nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 05.08.2010 r. – jest nieważna w całości.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości uwzględniając, że stwierdzono istotną sprzeczność z prawem zasadniczych przepisów uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Błoszyk
St. sekretarz sądowy