

Rada Miasta Jasień

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w części, tj. w zakresie §3 i §4 ust. 2 uchwały Rady Miasta Jasień nr VII/47/11 z dnia 12.05.2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Jasień.**

Uzasadnienie

W dniu 12.05.2011 r. Rada Miasta Jasień podjęła uchwałę nr VII/47/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Jasień.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23.05.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten, w części wskazanej w sentencji, jest sprzeczny z prawem, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli legalności przejawia się ustanowieniu wskazanych w sentencji przepisów z przekroczeniem posiadanych przez organ stanowiący kompetencji prawodawczych.

Godzi się odnotować, iż zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - 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. Zakres uprawnień prawodawczych organu stanowiącego został więc w powyższym przepisie precyzyjnie określony, obejmując jedynie kwestię wysokości opłat za usługi

świadczony przez przedszkole publiczne. Zgodnie tymczasem z zakwestionowanym §3 ust. 1 badanej uchwały: „Rodzice (opiekunowie prawni) w karcie zgłoszenia do przedszkola, deklarują dzienną liczbę godzin korzystania w danym roku szkolnym przez dziecko ze świadczeń opiekuńczo – wychowawczych, o których mowa w §2 ust. 1.”. Stosownie natomiast do §3 ust. 2 : „Szczegółowy zakres, warunki realizacji, wysokość odpłatności za świadczenia, o których mowa w §2 ust. 1 określa umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka – przed lub z chwilą rozpoczęcia uczęszczania dziecka do przedszkola.”. Analiza powyższych uregulowań, dokonana przez pryzmat delegacji ustawowej zawartej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, prowadzi do wniosku, iż nie mieszczą się one w zakresie przyznanych Radzie kompetencji prawotwórczych. Zarówno bowiem wprowadzanie obowiązku deklarowania przez rodziców liczby godzin zajęć dodatkowych, z których korzystać będzie ich dziecko, jak i też wskazywanie, że szczegółowe zasady korzystania ze świadczeń dodatkowych regulowane będzie umową cywilnoprawną (co do której nadto formułuje się wymogi treściowe oraz czas zawarcia), wykracza poza wskazane w delegacji uprawnienie do „ustalania opłat”.

Zakwestionowanie §4 ust. 2 badanej uchwały wynika natomiast z faktu, iż stanowi on powtórzenie zapisów ustawowych, tj. art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest tymczasem słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z

dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej nakazuje również podnieść zarzut obrazu art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Wyrażona w powyższym przepisie zasada legalizmu wymaga, aby każda norma kompetencyjna była tak realizowana, by nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Na marginesie odnotować należy również, iż badana uchwała narusza § 143 w zw. z §121 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Przedmiotowe naruszenie przejawia się w niepełnym przywołaniu podstawy prawnej wydawanego aktu. Przypomnieć należy, iż lokalny prawodawca powołał się w badanej uchwale na art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Powyższa jednostka redakcyjna zawiera jednakże nie jedną, a dwie normy prawne o charakterze kompetencyjnym, określone odpowiednio w punkcie 1 i 2 ustępu 5. Rada Miasta realizowała wyłącznie uprawnienie prawodawcze przewidziane w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, stąd też to właśnie powyższy zapis winien mieć swoją emanację w podstawie prawnej badanego aktu.

Organ nadzoru przypomina jednocześnie o obowiązku wynikającym z §143 w zw. z §131 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej tj. obowiązku dołączania do każdego projektu uchwały uzasadnienia.



W świetle poczynionych uwag stwierdzić należy, iż badana uchwała, w części wskazanej w sentencji, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Otrzymują:

1. adresat **DYREKTOR**
Wydziału Nadzoru i Kontroli

2. ad acta **INSPEKTOR** *Kaczmarek*
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

Sławomir Dudziak