

Rada Miasta Zielona Góra

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 §7 uchwały Rady Miasta Zielona Góra nr XIV.118.2011 z dnia 28.06.2011 r. w sprawie ustalania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Zielona Góra.**

Uzasadnienie

W dniu 28.06.2011 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę nr XIV.118.2011 w sprawie ustalania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Miasto Zielona Góra.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7.07.2011 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 z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli przejawia się we wprowadzeniu w badanej uchwale zapisów §7 zgodnie z którym:

„Opłatę można obniżyć do 100% jej wartości rodzinom niespełniającym kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, o których mowa w ustawie o mocy społecznej, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej w wyniku następujących zdarzeń losowych: (...)”.

Dokonując oceny prawnej powyższego zapisu należy uprzednio wskazać na zakres i treść kompetencji prawodawczych Rady w zakresie omawianej problematyki. Źródłem uprawnień normotwórczych organu stanowiącego jest w tym przypadku art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z dyspozycją normy kompetencyjnej wyśłowionej w tym przepisie, lokalny prawodawca został upoważniony do „ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne (...)”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego

termin „ustalać” znaczy tyle co: „zdecydować o ostatecznej formie, postaci”, „uczynić niezmiennym”, „pozbawić chwiejności, usztywnić”. Wykładnia językowa normy kompetencyjnej w oparciu, o którą procedował lokalny prawodawca, prowadzi zatem do wniosku, iż zapisy uchwały muszą być tak sformułowane, aby adresat normy mógł z nich wywieść, jaka konkretnie kwota opłaty będzie miała zastosowanie do jego osoby.

Kwestionowany zapis §7 badanej uchwały nie czyni zadość powyższym wymogom. Rada wskazała w nim bowiem, iż opłatę „można” obniżyć „do” 100%. Z jednej strony wprowadzono zatem fakultatywność faktu obniżenia opłaty, jak również samej wysokości obniżki (zakreślając jedynie górną jej granicę – 100%), z drugiej zaś strony – nie wskazano podmiotu, który miałby podejmować decyzję w tym zakresie. Z przyjętej regulacji wynika zatem, iż nieokreślony podmiot jest uprawniony do podjęcia arbitralnej decyzji co do przyznania ulgi (nawet bowiem przy ziszczeniu okoliczności wymienionych w pkt 1-7 nie ma on obowiązku udzielić ulgi); w oparciu o całkowicie dowolne kryteria decyduje on również o jej wysokości.

Zaakcentować należy jednak, iż organ nadzoru nie kwestionuje samego faktu wprowadzenia ulgi w opłatach. Przepis statuujący takie uprawnienie musi jednak być w taki sposób sformułowany, aby osoby znajdujące się w któreś z sytuacji faktycznych wymienionych w §7 pkt 1-7, w oparciu o zapisy omawianej uchwały, były w stanie wywieść, jaką wysokość opłaty zobligowane będą do poniesienia. Tylko wówczas spełniony bowiem będzie wymóg „ustalenia” opłaty. W analizowanym przepisie Rada zaś nie dokonała „ustalenia” opłaty, jak wymaga tego ustawodawca, a jedynie wskazała kryteria jej ustalania. Dodatkowo podnieść należy, iż wprowadzenie fakultatywność jej przyznania tak co do samego faktu, jak i kwoty ulgi, rodzi niebezpieczeństwo, iż w jednym przedszkolu rodzicowi, który spełnia któryś z wymogów określonych w pkt 1-7 §7 zostanie przyznana ulga, a w innym przedszkolu tej samej Gminy, osobie znajdującej się w identycznej sytuacji faktycznej i prawnej ulga nie zostanie udzielona, albo też zostanie przyznana, ale w innej wysokości.

Prawidłowo sformułowany zapis o ulgach powinien zatem (tak jak to uczyniono w §6 badanej uchwały) wskazywać okoliczność uzasadniającą udzielenie ulgi oraz jej wysokość, bez możliwości podejmowania przez jakikolwiek podmiot uznaniowej decyzji w tej materii.

Z przyczyn wyżej wskazanych uznać należy, iż badany przepis §7 w sposób istotny narusza przywołany na wstępie art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jego nieważności.

Na marginesie odnotować należy, iż Rada Miasta w sposób wadliwy skonstruowała przepis końcowy o wejściu w życie badanej uchwały. Zgodnie bowiem z jej §10: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2011 r.". Egzegeza powyższego przepisu prowadzi do konkluzji, iż Rada Miasta zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1.09.2011 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30.03.1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy było, aby podjęta uchwała zaczęła wywoływać skutki prawne z dniem rozpoczęcia nowego roku szkolnego winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący : "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1.09.2011 r.". Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Mając w polu widzenia powyższe orzeczono jak w sentencji.

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.

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Sławomir Dudziak

3

WOJEWODA LUBUSKI
Helena Hatka