

WYROK NR II SA/RZ 712/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 10 października 2018 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Małgorzata Wolska Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk /spr./ WSA Maciej Kobak Protokolant starszy sekretarz sądowy Sylwia Opiola po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2018 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Leżajsk z dnia 21 marca 2018 r. nr 28/2018 w przedmiocie ustalenia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Leżajsk I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Wójta Gminy Leżajsk na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Rady Gminy Leżajsk (dalej: "Rada Gminy") z dnia 21 marca 2018 r. nr 28/2018 w sprawie ustalenia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Leżajsk (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 5 kwietnia 2018 r., poz. 1565). Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 uchwały w zakresie w jakim określa "w godzinach do 8:00 do 13:00" oraz § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu "rozpoczętą", jako podjętych z naruszeniem przepisów art 13 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.; dalej: "P.o.") oraz art 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203; dalej: "u.f.z.o"). Organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy określając sztywne godziny realizacji świadczeń bezpłatnych w godzinach od 8:00 do 13:00 oraz odpłatność za każdą rozpoczętą godzinę przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, naruszając również art 7 Konstytucji oraz § 115 i 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283, dalej: "rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej"). W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Wskazała, że skoro ustawodawca użył zwrotu: "w czasie ustalonym przez organ prowadzący" a nie "w wymiarze" to miała prawo określić godziny, w których realizowane będzie bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka. Następny zakwestionowany zapis miał na celu doprecyzowanie, za jakiego rodzaju świadczenia będą pobierane opłaty. W zakresie opłat za świadczenia w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnych zajęć, jednostki samorządu terytorialnego działają samodzielnie, na podstawie własnego budżetu, w związku z czym nie ma narzędzi do wpływania na wysokość pobieranych w tym zakresie opłat. Nie została naruszona zasada ekwiwalentności. Sposób naliczania opłaty wynikał z konieczności rzeczywistego rozliczania godzin, gdyż rodzice przyprowadzają i odbierają dzieci w różnych porach dnia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), zwanej dalej "p.p.s.a.", rozstrzyga, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), zwanej dalej "u.s.g.", w której przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano

z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w piśmiennictwie i orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W rozpoznawanej sprawie Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie nie tylko z przyczyn zawartych w skardze organu nadzoru. Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała wydana została na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.o. Przepis ten przewiduje, że rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę przedszkolach publicznych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o. Zgodnie natomiast z treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o. przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin. Ze wskazanych przepisów wynika w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, że rada gminy ma uprawnienia jedynie do ustalenia wysokości opłat oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Skoro czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki nie może być krótszy niż 5 godzin, to rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jedyne jej uprawnienie dotyczące ustalania tego czasu. Gdyby intencją ustawodawcy było ponadto upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dałby temu wyraz w przepisach ustawy, czego niewątpliwie nie uczynił (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 10/14 dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Za taką wykładnią przemawia również § 9 rozporządzenia ust. 1 i 2 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.), która przewiduje, że "Organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola na wniosek rady pedagogicznej, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, zasady określonej w § 5 ust. 2-5 oraz oczekiwań rodziców (prawnych opiekunów). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel (nauczyciele), któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci." Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 34b zd. 1 u.s.o., organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Zakres kompetencji prawodawczej rady gminy zawarty w art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.o. nie uprawnia rady do określania konkretnych godzin, w jakich mają się odbywać zajęcia bezpłatne. Rada Gminy w § 2 zaskarżonej uchwały, wykraczając poza ustawowe upoważnienie ustaliła, że w przedszkolach prowadzonych przez Gminę zapewnia się bezpłatne nauczania, wychowanie i opiekę w godzinach od 8:00 do 13:00. Wobec wykroczenia przez Radę Gminy poza ustawowe upoważnienie, zapis § 2 uchwały w sposób rażący narusza prawa i wymagał wyeliminowania z obrotu prawnego. Rację też należy przyznać organowi nadzoru, że postanowienia zawarte w § 4 we wskazanej części to jest: za każdą rozpoczętą godzinę (w skardze "rozpoczętą") została określona w sposób sprzeczny z art. 14 ust. 5a u.s.o. i nie wymaga przeprowadzenia interpretacji tego przepisu, bowiem wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1 pozwala określać wysokości nieprzekraczającej 1 zł za godzinę zajęć. Unormowanie § 4 uchwały wyraźnie wykracza poza uprawnienia ustawowe zawarte w artykule 14 ust. 5 ustawy w szczególności przez to, że gminy prawodawca nie uzyskał możliwości takiego regulowania przedmiotu sprawy, jakie zostało zawarte w tym przepisie uchwały. Wyrażenie "rozpoczętą" godzinę pobytu dziecka w przedszkolu zostało w tym akcie prawnym poza przepisem prawa stanowiącym delegację ustawową dla tej uchwały. Nie nasuwa to wątpliwości Sądu. Tym samym to postanowienie uchwały stoi w sprzeczności z powołanym przepisem prawa. Konsekwencją powyższego jest również naruszenie przez uchwałodawcę wyżej powołanych przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie wprowadzenia w § 4 ust. 2 regulacji, że miesięczna wysokość opłaty ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w ust. 1 i liczby godzin pobytu ucznia w przedszkolu ponad czas określony w § 2 ust. 1. Raz jeszcze wypada przypomnieć, że z art. 52 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a nie sposób ustalania tych opłat. Stosownie do art. 102 ust. 1 pkt 11 P.o., to statut przedszkola między innymi określa zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu. W art. 147 § 1 p.p.s.a. mowa jest o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości lub w części. Ani

ta ustawa ani ustawa o samorządzie gminnym nie określa, co należy rozumieć przez stwierdzenie nieważności w części w szczególności czy tego rodzaju uprawnienia orzecznicze może odnosić się do części przepisu prawnego, jeżeli w powyższym przypadku do sformułowań: "w godzinach od 8.00 do 13" "rozpoczętą", odpowiednio zawartych w § 2 ust. 1 i § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały. Wątpliwości interpretacyjne z tym związane należy rozstrzygnąć w ten sposób, że pod pojęcie uchwała w części można podciągnąć konkretne unormowanie w całości a nie jego fragmenty. Zatem mając na uwadze treść § 2 i § 4 nie można byłoby poprzestać jedynie na swoistym rektyfikowaniu takiego unormowania i usuwaniu z niego tylko jednego słowa. Ponadto Sąd z urzędu stwierdził nieważność innych jeszcze uregulowań niż wynikało to ze skargi. Pozostawienie w obrocie prawnych tej części uchwały, która dotyczy tylko ulg, niweczyłoby całą istotę regulacji, jako wypełnienie obowiązku zawartego w delegacji ustawowej do wydania uchwały. Z uwagi na fakt, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 2 ust. 1 uchwały spowodowałoby, że uchwała stałaby się niewykonalna. Należy przy tym mieć na uwadze, że jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny redakcja tekstu prawnego powinna być spójna, przejrzysta i nie budząca wątpliwości adresatów norm (por. np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K/3300) z tego względu Sąd postanowił skasować całą uchwałę. Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.