

UCHWAŁA NR

RADY MIASTA PIOTRKOWA TRYBUNALSKIEGO

z dnia

w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na Uchwałę Nr XII/247/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 września 2011r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591; zmiany: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz.984,Nr153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167, poz. 1759; z 2005 r. Nr 172, poz.1441, Nr 175, poz. 1457; z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48, poz.327; Nr 138, poz.974; Nr 173, poz.1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458; z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz.230, Nr 106, poz. 675; z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 217, poz. 1281, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281; z 2012 r. poz. 567), w związku z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. 2012, poz. 270; zmiany: Dz. U. 2012, poz. 1101) **Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwala, co następuje:**

§ 1. 1. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim na Uchwałę Nr XII/247/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 września 2011r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski.

2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust.1, stanowi **załącznik do niniejszej uchwały.**

§ 2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do podpisania odpowiedzi na skargę i jej przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi oraz wyznaczenia pełnomocników procesowych.

§3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr

Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

z dnia

Piotrków Trybunalski, dnia

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
Wydział III
90-434 Łódź
ul. Piotrkowska 135**

Skarżący: Prokurator Rejonowy
97-300 Piotrków Trybunalski
Al.3-go Maja 13/15

Organ gminy:
Rada Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego
97-300 Piotrków Trybunalski
Pasaż Karola Rudowskiego 10

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. 2012, poz. 270; zmiana: 2012, poz. 1101) Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przekazuje Sądowi odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego w przedmiocie Uchwały Nr XII/247/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 września 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski wnosząc o :

- 1) oddalenie przedmiotowej skargi w całości,
- 2) zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania w/g norm przepisanych..

UZASADNIENIE

W dniu 24 grudnia 2012r. wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim sygn. akt Pa 159/12 z dnia 19.12.2012r. na uchwałę Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 września 2011r., w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski.

W skardze zarzucono istotne naruszenie art. 14 ust.5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty i sformułowany został wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały.

Po przeanalizowaniu treści skargi i podniesionych przez Prokuratora Rejonowego zarzutów, Rada Miasta postanowiła nie uwzględnić skargi.

W ocenie organu Skarga jest nieuzasadniona i jako taka nie powinna podlegać uwzględnieniu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż z literalnego brzmienia żądania zarzutu i wniosków skargi wynika, że dotyczy ona wyłącznie pierwotnego brzmienia Uchwały Rady Miasta z dnia 28 września 2011r. Nr XII/247/11 z pominięciem zmiany wprowadzonej uchwałą z dnia 30 listopada 2011r. Nr XIV/271/11. Wyłącznie w uzasadnieniu zawarte są rozważania obejmujące również przedmiotową zmianę. Powstaje jednak w ocenie organu, zasadnicza wątpliwość, czy zaskarżona została uchwała pierwotna, czy też w brzmieniu obowiązującym po dokonanej zmianie.

Przechodząc do merytorycznych rozważań i zarzutów podniesionych w skardze podnieść trzeba, że zaskarżona uchwała podjęta była w roku 2011, a zatem po istotnej zmianie przepisu art.6 i 14 ustawy o systemie oświaty, która wprowadzona została ustawą z dnia 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 148 poz.991) i weszła w życie 1 września 2010r.

Zgodnie z przepisem art.6 ust.1 pkt 1 ustawy sprzed w/w nowelizacji „... przedszkole prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego”. Regulacja aktualnie obowiązująca, ale obowiązująca również w dacie podejmowania przez Radę Miasta zaskarżonej uchwały nie wiąże już realizacji podstawy programowej z bezpłatnością. Aktualnie odpowiednio do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty obowiązkiem publicznego przedszkola jest zapewnienie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Stąd też konsekwentnie w zapisach zaskarżonej uchwały nie znalazło się odniesienie do podstawy programowej przy ustaleniu w § 1 5-godzinnego bezpłatnego pobytu dzieci w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto.

Z treści uzasadnienia skargi, w szczególności rozważań zawartych na str. 4 wnioskować można, że dotyczą one stanu prawnego nieobowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, albowiem wskazują na obowiązek zapewnienia bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie podstawy programowej.

Niezrozumiałe jest również powoływanie się skarżącego na przepis art.6 ust.2 ustawy o systemie oświaty, który to przepis dotyczy publicznej „innej formy wychowania przedszkolnego”.

Jest oczywiste, że publiczne przedszkola mają obowiązek realizować podstawę programową. W rozporządzeniu MEN z 23.12.2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009r. Nr 4 poz.17), które obowiązywało do 1 września 2012r. nie określono ilości godzin zajęć w przedszkolach w trakcie, których ma być realizowana podstawa programowa. Nadzór nad wypełnianiem obowiązku realizacji podstawy programowej w zakresie nad przedszkolami sprawuje kurator oświaty odpowiednio do art. 31 ust.1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 oraz 6 ust.1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2010r.

Zgodnie z delegacją ustawową organ stanowiący jest uprawniony do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 1 ust.1 pkt 2 ustawy, tj. ustalony przez ten organ czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, który nie może być krótszy niż 5 godzin.

Żadne z podstaw prawnych uchwały nie odnosi się do podstawy programowej.

Wykonując zapisy delegacji Rada Miasta podjęła zaskarżoną uchwałę. Jak wskazał skarżący, Wojewoda Łódzki wszczął w stosunku do uchwały postępowanie w celu kontroli jej legalności. W uzasadnieniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania podniesiono, że zastrzeżenie budził zapis § 2, w którym Rada określiła rodzaje świadczeń przekraczających podstawę programową. Organ nadzoru zarzucił Radzie przekroczenie zakresu delegacji ustawowej zawartej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty:”.. bowiem nie upoważnia ona Rady do określenia tego typu świadczeń, a wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za czas pobytu dziecka w przedszkolu przekraczający bezpłatną liczbę godzin ustaloną przez Radę” (a nie jak należy wnioskować ze skargi przekraczających podstawę programową).

Realizując zastrzeżenia organu nadzoru Uchwałą nr XIV/271/11 wykreślono zapis zakwestionowanego §2 i w brzmieniu nadanym tą zmianą uchwała została pozytywnie zweryfikowana.

Analiza obowiązującej regulacji ustawowej, wskazuje na słuszność zgłoszonych przez Wojewodę zastrzeżeń, że nie ma podstaw prawnych do określenia w uchwałach Rady Miasta (gminy) rodzaju świadczeń realizowanych przez publiczne przedszkola odpłatnie.

W ocenie organu, jeżeli zamiarem ustawodawcy, była szersza delegacja dla organów stanowiących jednostek samorządu, powinien on znaleźć wyraźne odniesienie w zapisach ustawy. Organy samorządu nie mogą bowiem wprowadzić regulacji bez podstaw prawnych, a jak wynika na przestrzeni lat ustalenia opłat za przedszkola samorządowe budziły wątpliwości, emocje i rozbieżne interpretacje. Skoro zapisy ustawy nie sprawdzają się w praktyce, są niedoskonałe, należy przedsięwziąć kroki w celu ich zmiany.

Nieuprawnione w ocenie organu jest stwierdzenie skarżącego, że ustalona opłata ma charakter „stały”. Jest to opłata „ za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ”. Taki zapis jednoznacznie wskazuje, że wysokość ponoszonych przez rodzica kosztów ma ścisły związek tak z zadeklarowaną ilością godzin pobytu dziecka w przedszkolu, jak i przede wszystkim faktyczną ilością godzin, jakie w danym miesiącu dziecko przebywało w przedszkolu.

Nie znajduje uzasadnienia określenie opłat mianem jednostronnie narzuconej daniny publicznej. Ekwiwalentność ustalonej skarżoną uchwałą opłaty polega na jej odniesieniu do każdej rozpoczętej godziny pobytu dziecka w przedszkolu i korzystania ze świadczeń jednostki ponad 5-godzinny czas uregulowany jako bezpłatny.

Argumentacja skarżącego zmierzająca do wykazania, że przedszkola publiczne mogą funkcjonować nie realizując żadnych zajęć ponad podstawę programową jest nieracjonalne i nie znajduje żadnego odniesienia w praktykach.

Natomiast podkreślić należy, że różnorodność zajęć, które występują w różnych przedszkolach publicznych, różniące się koszty zajęć w poszczególnych jednostkach, potwierdzają słuszność twierdzenia, że zarówno zamiarem ustawodawcy było, jak wynika to z treści przepisów przywoływanych w skarżonej uchwale, żeby przyznać radom gmin kompetencje do ustalenia odpłatności za godzinę świadczeń udzielanych przez przedszkole bez różnicowania i odniesienia do rodzaju tych świadczeń.

Chybione jest w ocenie organu, przywołanie przez skarżącego na poparcie jego argumentacji, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19.01.2012r. sygn. akt III SA/Lu680/11, który dotyczy skargi na uchwałę Gminy Miejskiej Włodowa, albowiem zawierała ona zapisy podobne do zakwestionowanych przez Wojewodę Łódzkiego w stosunku do Uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Reasumując, jak wynika z powyższego, w ocenie organu argumentacja przytoczona przez skarżącego opiera się na przepisach ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed 1 września 2010r., a zatem nieobowiązujących w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały.

Nadto podnieść należy, że powszechne zaskarżanie przez Prokuratury uchwał rad gmin wskazuje, że w praktyce stosowania prawa przepisy zmienione nowelą z 5 sierpnia 2010r. interpretowane były podobnie, a wręcz jednakowo przez organy gmin w całym kraju.

Podnoszone zarzuty i wyroki sądów administracyjnych, które już zapadły na tle skarżonych uchwał dowodzą, że albo sformułowania noweli okazały się na tyle niedoskonałe, że wbrew woli ustawodawcy przyniosły błędną praktykę, albo zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w niniejszym piśmie delegacja ustawowa dała możliwość regulacji opłat wyłącznie w zakresie określonym skarżoną uchwałą.

W takim stanie prawnym nie można co najmniej w ocenie organu wywodzić wniosku, że zaskarżona uchwała zawiera istotne naruszenie prawa, co mogłoby skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego stoi na stanowisku, że zaskarżone przepisy nie zawierają naruszenia prawa, a już tym bardziej nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Stąd też wnosi się, jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Uchwała Nr XII/247/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 września 2011r. wraz z odpowiedzią na skargę.

- 2) Uchwała Nr XIV/272/11 Rady Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 listopada 2011r.
w sprawie zmiany Uchwały Nr XII/247/11
- 3) Pismo Wojewody Łódzkiego z dnia 2 listopada 2011r.
- 4) Skarga Prokuratora Rejonowego
w Piotrkowie Trybunalskim Pa 159/12
z dnia 19.12.2012r.

UZASADNIENIE DO PROJEKTU UCHWAŁY

Prokurator Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, skargę na uchwałę Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Nr XII/247/11 z dnia 28 września 2011r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Organ, którego skarga dotyczy zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy w/w ustawą.