URZĄD GMINY I MIASTA W WĘGLIŃCU
SEKRETARIAT
wpł. dn. 21. 09. 2011
zał. .....
nr. rej. 8463 podpis .....
wydział/stanowisko .....

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK - N.4131.839.2011.DP1

Wrocław, dnia 16 września 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 2 ust. 2 we fragmencie „w szczególności" oraz § 5 uchwały Nr 63/VII/11 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Publiczne w Węglińcu prowadzone przez Gminę Węgliniec.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 we fragmencie „w szczególności" oraz § 5 uchwały Nr 63/VII/11 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Publiczne w Węglińcu prowadzone przez Gminę Węgliniec.

Uzasadnienie

Rada Miejska Węglińca, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 14 ust. 5 pkt. 1 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. – zwana dalej ustawą), na sesji w dniu 30 sierpnia 2011 r. podjęła uchwałę Nr 63/VII/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Publiczne w Węglińcu prowadzone przez Gminę Węgliniec.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 września 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru stwierdził podjęcie : - § 2 ust. 2 we fragmencie „w szczególności" z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.); - § 5 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Uchwała powołuje w podstawie prawnej art. 14 ust. 5 ustawy, który upoważnia Radę do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych wykraczające poza podstawę programową, a także za świadczenia udzielane przez publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

Należy zauważyć, iż kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń, opłatę wnosi się za konkretne świadczenia , przekraczające podstawę programową. Zatem rodzice bądź opiekunowie prawni będą obowiązani do poniesienia opłaty w takiej części, w jakiej odpowiada to zakresowi świadczeń, z jakich skorzystało dziecko z uwzględnieniem w szczególności rodzaju świadczenia . Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt IVSA/Wr 94/06 (opubl. w NZS 2006/6/113), cyt.: „ Kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych wnosi się za konkretne świadczenia , przekraczające podstawę programową. W ustawie o systemie oświaty nie przewidziano pojęcia "opłaty stałej". Uprawnienie rady gminy obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.".

Co do obowiązku określenia w uchwale rodzaju świadczeń przedszkola wypowiadały się niejednokrotnie sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 213/07 (Dz.Urz.Dolno 2008/302/3480) wskazał, że: „ należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa". Jak czytamy w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08 (LEX nr 518278): „ Ustalenie opłat za świadczenia przedszkoli przekraczające podstawę programową winno polegać na określeniu wysokości konkretnych opłat za poszczególne świadczenia zgodnie

z zasadą ekwiwalentności." . Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 290/09 (LEX nr 553042): „Opłata za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń . Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna . Powinien również wykazać, iż wysokość opłaty pozostaje w związku przyczynowym z oferowanym świadczeniem. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej i zasadzie ekwiwalentności oraz przekonująco uzasadniony.".

W § 2 ust. 2 uchwały zapisano : „W trakcie jednej godziny świadczeń opiekuńczo-wychowawczych udzielanych przez przedszkole, w czasie przekraczającym 5 godzin, przeznaczonych na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, realizowana jest opieka i zajęcia wspierające prawidłowy rozwój dziecka, zawierające w szczególności elementy : 1) działań opiekuńczych dostosowanych do wieku, potrzeb i możliwości dziecka, zapewniających mu bezpieczne funkcjonowanie podczas zajęć w przedszkolu i poza przedszkolem : a) przygotowanie miejsca do zabaw i wypoczynku dziecka, b) nadzór nauczyciela i pracownika obsługi nad wypoczywającym dzieckiem, c) nadzór nauczyciela nad dzieckiem w trakcie jego samodzielnych, indywidualnych zabaw na wolnym powietrzu, na terenie przedszkolnego placu zabaw; 2) korekcyjno-kompensacyjnych, umożliwiających dziecku osiągnięcie dojrzałości szkolnej; 3) przygotowujących dzieci do udziału w przedszkolnych oraz środowiskowych konkursach, imprezach artystycznych i okolicznościowych; 4) umożliwiających realizację programów autorskich i innowacji poszerzających podstawę programową; 5) gry i zabawy : wspomagające rozwój fizyczny i psychofizyczny dziecka, usprawniające i korygujące wady dziecka, rozwijające zainteresowania dziecka otaczającym go światem oraz umożliwiające dziecku właściwy rozwój emocjonalny i społeczny".

Użyte przez Radę Miejską Węglińca wyrażenie „w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że katalog ten jest katalogiem otwartym. Oznacza to, że Rada Miejska Węglińca nie zrealizowała w pełni przysługującej jej normy kompetencyjnej. Dopuściła możliwość modyfikowania zakresu świadczeń objętych opłatą. W konsekwencji zerwała związek między wysokością tej opłaty a charakterem konkretnego, wskazanego w uchwale świadczenia. Takie rozwiązanie godziłoby w zasadę ekwiwalentności świadczeń.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru, działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie upoważnienia, co w świetle art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby 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.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła : „Szczegółowe zasady dokonywania opłat oraz zakres realizowanych przez przedszkole świadczeń określa umowa cywilnoprawna, zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola z rodzicem lub opiekunem prawnym dziecka." Tym samym Rada nie wypełniła kompetencji z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. Zgodnie z powołanym art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy za świadczenia prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki pobiera się opłaty za zasadach określonych w uchwale rady gminy.

Dokonując oceny legalności § 5 uchwały należy zauważyć, że przepis ustawy upoważnia Radę Gminy (tu Miejską) wyłącznie do uregulowania wysokości opłat za udzielane przez przedszkole świadczenia. Zdaniem Organu Nadzoru, przyjęcie przez Radę przepisu § 5 nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Oznacza to, że Rada Miejska Węglińca uchwalając powyższy przepis działała bez upoważnienia ustawowego, co zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza

związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Dla prawidłowej realizacji przyznanej Radzie Gminy (tu Miejskiej) kompetencji konieczne zatem jest ścisłe przestrzeganie granic udzielonego jej upoważnienia. Uchwała powinna wskazywać zatem wymiar godzin, w jakich prowadzona przez Gminę placówka zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę oraz wysokość opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym ten wymiar. Świadczenia powinny być określone w uchwale i tu też powinna zostać określona stawka opłaty za dane świadczenie.

Należy również mieć na względzie, że dla skorzystania z usług świadczonych przez przedszkole konieczne jest zawarcie umowy pomiędzy rodzicem czy też opiekunem dziecka a przedszkolem, a umowa ta ma charakter cywilnoprawny, co wyklucza ingerencję organu stanowiącego gminy w treść tej umowy bez wyraźnej podstawy prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organ nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

A.M.S.

Aleksander Marek Skorupa