



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 1 ust. 5 i ust. 6 oraz § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr X/79/11 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Miejskie w Bierutowie, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Bierutów.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 5 i ust. 6 oraz § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr X/79/11 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Miejskie w Bierutowie, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Bierutów (dalej: uchwała).

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), na sesji w dniu 30 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę Nr X/79/11 w sprawie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Miejskie w Bierutowie, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Bierutów.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 lipca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 5 i ust. 6 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 14 ust. 6 ustawy o systemie oświaty (dalej: ustawa).

W § 1 ust. 5 uchwały stwierdza się, że: „Odpłatność za wyżywienie ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym, na poziomie kosztów zakupu surowców spożywczych niezbędnych do przygotowania posiłków”.

Postawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do ustalania wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Stosownie do treści art. 14 ust. 6 ustawy, określenie wysokości opłat za wyżywienie w przedszkolach odbywa się na zasadach przyjętych w art. 67a ustawy. Ze wskazanego przepisu wynika, że do określenia warunków korzystania ze stołówki szkolnej, w tym ustalenia wysokości opłat za posiłki – ustawodawca upoważnił dyrektora szkoły, który wykonuje te czynności w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (art. 67a ust. 3). W tym przypadku, zgodnie z art. 5c pkt 3 ustawy, zadania organu prowadzącego wykonuje Burmistrz Bierutowa. Rada nie została uprawniona ani do wskazania podmiotów, które określą opłatę za wyżywienie, ani do wskazania sposobu obliczenia wysokości tej opłaty, a kompetencja dyrektora szkoły, zobowiązanego do współdziałania z organem prowadzącym, w zakresie ustalenia opłaty za wyżywienie, wynika bezpośrednio z brzmienia przepisów ustawowych, nie zaś z przepisu uchwały Rady Miejskiej.

Zdaniem Organu Nadzoru, przyjęcie przez Radę przepisu § 1 ust. 5 nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty i narusza

jednocześnie art. 14 ust. 6 w zw. z art. 67a ust. 3 i w zw. z art. 5c pkt 3 ustawy. Oznacza to, że Rada Miejska w Bierutowie 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.

W § 1 ust. 6 Rada postanowiła, że „W przypadku nieobecności dziecka przysługuje zwrot jedynie opłaty związanej z wyżywieniem”.

W rozpatrywanym przypadku występuje więc sytuacja, w której opłata będzie pobierana z góry, według deklarowanej liczby godzin, bez możliwości zwrotu, a zatem w oderwaniu od liczby godzin faktycznego korzystania z usług przedszkola. W ocenie Organu Nadzoru rozwiązanie takie narusza w sposób istotny dyspozycję art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Zasadnicze znaczenie dla oceny regulacji zawartej w § 1 ust. 6 uchwały ma sposób rozumienia zwrotu „opłata za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne”, do ustalenia której upoważnia radę gminy przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy tu odwołać się do samego znaczenia pojęcia „opłaty” jako kategorii zobowiązań kształtowanych regulacjami publicznoprawnymi. Jest to odpłatność za konkretne świadczenie, oferowane przez władze publiczne na rzecz obywatela. Jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp., w uzasadnieniu wyroku z dnia 17.09.2009 r. (s. akt II SA/Go 514/09) – cechą charakterystyczną „opłaty” jako instytucji prawno-finansowej jest związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą) a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Obowiązuje tu zasada ekwiwalentności („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”). Nie ulega wątpliwości, iż taki właśnie charakter powinna mieć opłata wprowadzana na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Tym samym ustalana opłata, zgodnie z cywilistyczną zasadą ekwiwalentności świadczeń, powinna być ustalona za każdą godzinę świadczeń przedszkoli wykraczającą ponad minimum programowe.

W orzecznictwie sądowo – administracyjnym utrwalił się już pogląd, iż wprowadzenie opłat za świadczenia ponadprogramowe, realizowane przez przedszkole publiczne, które nie są ściśle proporcjonalne do czasu ich trwania (korzystania z nich przez dane dziecko), stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu do dnia 1 września 2010 r.). Pogląd taki wyrażony został m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2009 r. I OSK 1189/08; wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 21 maja 2008 r. IV SA/Wr 150/08 (LEX nr 441325); z dnia 5 lutego 2008 r., III SA/Wr 622/07 (LEX nr 372638); z dnia 30 maja 2007 r., IV SA/Wr 122/07 (Lex nr 322173); z dnia 8 sierpnia 2006 r, IV SA/Wr 94/06 (Lex nr 235607); z dnia 18 lipca 2007 r, IV SA/Wr 213/07 (LEX nr 471665); wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 167/08.

W ocenie Organu Nadzoru, nowelizacja art. 14 ustawy, dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991) nie wpływa na ugruntowany już sposób rozumienia pojęcia „opłata”, użyty w przepisie nowelizującym. Stanowisko wyrażone w przywołanym orzecznictwie sądowym zachowuje więc pełną aktualność.

W związku z powyższym, w ocenie Organu Nadzoru zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 5 i ust. 6 oraz § 2 ust. 2 pkt 3, który odsyła do kwestionowanego § 1 ust. 6 uchwały Nr X/79/11 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Miejskie w Bierutowie, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Bierutów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu 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

**Aleksander
Marek Skorupa**