



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**w sprawie § 3 ust. 1 pkt 1, § 5 - we fragmencie „Wzór umowy zatwierdza Burmistrz Siechnic”, oraz § 8 uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 29 września 2011 r. Nr XI/91/2011 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę Siechnice.**

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

§ 3 ust. 1 pkt 1, § 5 - we fragmencie „Wzór umowy zatwierdza Burmistrz Siechnic”, oraz § 8 uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 29 września 2011 r. Nr XI/91/2011 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę Siechnice.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 29 września 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 14 ust. 5 i 6 i art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. – zwanej dalej ustawą), Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę Nr XI/91/2011 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę Siechnice.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 października 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że : - § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 67a ust. 3 i 4 w związku z art. 14 ust. 6 ustawy; - § 5 uchwały we fragmencie „Wzór umowy zatwierdza Burmistrz Siechnic” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy; - § 8 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. nr 148, poz. 991) w związku z art. 87 Konstytucji RP.

I. W § 3 ust. 1 pkt 1 Rada Miejska przedstawiła zasady odpłatności za wyżywienie dziecka w przedszkolu. Wskazała - w jaki sposób ta odpłatność jest kalkulowana i kto określa konkretną wysokość opłat.

W myśl art. 67a ustawy: Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (ust. 3). Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki (ust. 4). Na zasadzie art. 14 ust. 6 ustawy: do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach publicznych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego przepisy art. 67a stosuje się odpowiednio.

Tym samym Rada wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem ustawowym - 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. Przepis ten nie upoważnia Rady Miejskiej do informowania – w formie aktu prawa miejscowego – o regulacji zawartej w akcie wyższego rzędu. Rada Miejska nie ma zatem uprawnień do wypowiedzania się w tym przedmiocie, wobec czego stwierdzić należy nieważność wskazanego przepisu uchwały, z powodu naruszenia art. 14 ust. 5 oraz art. 67a w zw. z art. 14 ust. 6 ustawy o systemie oświaty.

II. W § 5 uchwały Rada Miejska postanowiła : „Umowa o świadczeniu usług zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola lub szkoły a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka określi w szczególności zasady wnoszenia opłat oraz liczbę godzin, przekraczającą wymiar świadczeń, o których mowa w § 3. Wzór umowy zatwierdza Burmistrz Siechnic”.

Wprowadzanie wymogu ustalania czy też zatwierdzania wzorów umów stanowi materię poddaną reglamentacji ustawowej, z uwagi na obowiązywanie zasady prawa cywilnego powszechnie określonej jako zasada swobody umów. Zgodnie z brzmieniem art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - Dz. U. z 2000 r. Nr 22 poz. 271 ze zm.): Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zatwierdzanie wzorów umów nie mieści się w zakresie upoważnienia do ustalenia opłat za świadczenia przedszkoli publicznych.

Dokonując oceny legalności wskazanego fragmentu § 5 uchwały należy zauważyć, że przepis ustawy upoważnia Radę Miejską Siechnice wyłącznie do uregulowania wysokości opłat za udzielane świadczenia. Oznacza to, że Rada Miejska w Siechnicach, wprowadzając upoważnienie do zatwierdzania wzorców umownych, 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 Miejskiej kompetencji konieczne zatem jest ściśle 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.

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.

III. W § 8 Rada Miejska stwierdziła, że : „Traci moc Uchwała Nr XXXII/244/2009 Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 10 grudnia 2009 roku w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Siechnice z zastrzeżeniem § 7, który traci moc z dniem 31 sierpnia 2012 r”.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. nr 148, poz. 991): Dotychczasowe uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do czasu wydania uchwał przewidzianych w art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2011 r. Uchwała nowelizująca weszła w życie z dniem 1 września 2010 r.

Stwierdzić zatem należy, że wszystkie przepisy uchwały Nr XXXII/244/2009 Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 10 grudnia 2009 roku w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Siechnice, wygasły z mocy prawa w dniu 1 września 2011 r. Przyjęcie § 8 uchwały pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem ustawy. Skutkuje zatem naruszeniem zakazu sprzeczności aktu prawa miejscowego z aktem wyższego rzędu, wynikającym z konstytucyjnej zasady hierarchicznej budowy systemu prawa (art.87 Konstytucji RP).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda Dolnośląski

**Iłona Antoniszyn - Klik**