



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/93/2011 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie: ustalenia opłat za świadczenia w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Toszek, w części określonej w § 2 ust. 4 oraz § 3 ust. 2, jako niezgodnej z art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2011r. odbyła się sesja Rady Miejskiej w Toszku, na której została podjęta uchwała nr XI/93/2011 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Toszek.

Podstawę prawną dla podjęcia uchwały przez Radę Miejską stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Przed podjęciem uchwały odbyły się również konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1591 z późn. zm.).

Obecna treść art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje, że przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Organem prowadzącym w rozumieniu tego przepisu jest, stosownie z kolei do art. 5c ust. 1 ustawy o systemie oświaty rada gminy, co oznacza, że czas w którym przedszkole realizuje zajęcia bezpłatnie jest ustalany w drodze uchwały właściwej rady. Wnioskując a contrario - w czasie wykraczającym poza czas ustalony w uchwale zajęcia są płatne. Treść tego przepisu koresponduje ze znowelizowanym przepisem art. 14 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym organ prowadzący - rada gminy - ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć bezpłatnych.

Przedmiotowa uchwała, w opinii organu nadzoru, wykracza poza wskazaną delegację ustawową w przepisach § 2 ust. 4 oraz § 3 ust. 2.

Przepis § 3 ust. 2 uchwały stanowi, że „w przypadku nieodbierania dziecka w określonych godzinach, zgodnie z podpisaną umową, o której mowa w ust. 1, opłata za każdą rozpoczętą godzinę dodatkowego pobytu wynosi: 4 złote”.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem ustawy, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Cytowany przepis upoważnia zatem organ jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie do określenia wysokości opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas przeznaczony na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę. Tymczasem, w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Toszku ustaliła wysokość opłaty za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu inną, niż opłata ustalona w przepisie § 2 ust. 3 uchwały. Regulacja ta, zdaniem organu nadzoru nie mieści się w granicach kompetencji uchwalodawczej Rady Miasta, określonej we wskazanym wyżej przepisie. Rada uregulowała bowiem odpłatność nie za świadczenia udzielane przez oddziały przedszkolne, ale za sam pobyt dziecka w oddziale przedszkolnym poza zadeklarowanymi w umowie godzinami. Nadmienić należy, iż niedopuszczalne jest ustalenie opłaty za niedotrzymanie warunków zawartych w umowie między dyrektorem a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka.

Należy podkreślić, że opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego, a wysokość opłaty pozostaje w związku przyczynowym z oferowanym świadczeniem. Opłata ustalona przez Radę Miejską w Toszku w niniejszej uchwale w rzeczywistości nie określa zapłaty za świadczenie oferowane przez oddział przedszkolny, ale stanowi swoistą sankcję nakładaną na rodziców dziecka za przekroczenie zadeklarowanego w umowie czasu korzystania ze świadczeń oddziału przedszkolnego.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Należy podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez organ stanowiący gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Rada Miasta obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Warto w tym miejscu przywołać orzeczenie WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 313/07, w którym sąd zauważył, iż przepis udzielający kompetencji prawodawczej, podlega wykładni dosłownej. Zgodnie z zasadą państwa prawa i wyprowadzonymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, treść przepisów upoważniających nie może być korygowana przez zabiegi wykładni rozszerzającej czy zwężającej. Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenia poza zakres udzielonego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby to wykonaniu ustawy, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem, konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Wątpliwości organu nadzoru w treści przedmiotowej uchwały wzbudził również przepis § 2 ust. 4, zgodnie z którym „opłatę, o której mowa w ust. 3 wnosi się do 15 każdego miesiąca”. Warto odnotować, że w powołanej na wstępie delegacji rada gminy uzyskała jedynie możliwość uregulowania opłat w czasie wykraczającym poza 5 godzin bezpłatnych zajęć. Delegacja nie uprawnia organu prowadzącego do określenia sposobu regulowania należności z tytułu pozostawiania dziecka w przedszkolu.

W świetle przedstawionych argumentów stwierdzenie nieważności wskazanego aktu, w części określonej w § 2 ust.4 oraz § 3 ust. 2 uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1) Rada Miejska w Toszku

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) aa.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak