



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2014 r.

Poz. 4148

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.277.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/335/2014 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 18 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Wręczyca Wielka przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych w części określonej w § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 5 września 1991 roku o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 18 czerwca 2014r., Rada Gminy Wręczyca Wielka, działając w oparciu m.in. o przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz o art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 14 ust. 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, określiła opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Wręczyca Wielka przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych.

Na podstawie przywołanego wyżej art. 14 ust. 5 ustawy, rada gminy posiada prawo do ustalenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1 nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust 5a ustawy). Z kolei w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy został ustalony minimalny wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych. W myśl tego przepisu, przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Uchwała podjęta przez Radę Gminy Wręczyca Wielka na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania tej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że „ *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...) a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej*” (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2 poz. 21). Dla prawidłowej realizacji przyznannej radzie gminy kompetencji konieczne jest zatem ściśle przestrzeganie udzielonego jej upoważnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że w sposób istotny narusza ona obowiązujące prawo w przepisie § 2 ust. 2 uchwały, w którym Rada przyjęła, że „*opłata ustalona jest miesięcznie jako iloczyn godzin zajęć i stawki wskazanej w ust. 1. Liczba godzin zajęć, świadczonych dziennie w przedszkolach lub oddziale przedszkolnym określona zostanie w umowie zawartej z przedstawicielem ustawowym dziecka*”. Z brzmienia przywołanego wyżej przepisu art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy wynika, że rada gminy ma prawo do ustalania opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze 5-ciu godzin dziennie, przy czym wysokość takiej opłaty, jak wynika z art. 14 ust. 5a ustawy nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. Mając na uwadze wcześniejsze wyjaśnienia organ nadzoru stoi na stanowisku, że kompetencja rady gminy do ustalenia opłaty obejmuje jedynie ustalenie wysokości opłaty za jedną godzinę zajęć ponad wymiar 5-ciu bezpłatnych godzin (maksymalnie 1 zł), nie obejmuje natomiast kompetencji do określenia sposobu realizacji swego uprawnienia przez właściwy podmiot). Kwestionowany przez organ nadzoru przepis § 2 ust. 2 uchwały w sposób ewidentny wykracza poza przyznaną przez ustawodawcę w art. 14 ust. 5 ustawy kompetencję.

Ponadto przepis § 2 ust. 2 uchwały zawiera uchybienie stanowiące również istotne naruszenie prawa, którym jest brak zachowania przez Radę Gminy Wręczyca Wielka zasady ekwiwalentności.

Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają ustawowej definicji pojęcia *opłaty*, w związku z czym należy przyjąć definicję słownikową, zgodnie z którą opłata jest to „określona kwota pieniędzy wypłacana za pewne świadczenia, usługi, czynności, za prawo do czegoś” (Mały Słownik Języka Polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999r. **Kryterium wyróżniającym opłatę jest zatem jej ekwiwalentność**, wyrażająca się obowiązkiem zapłaty określonej kwoty pieniężnej przez podmiot zobowiązany w zamian za spełnione świadczenia, usługi lub czynności, realizowane w przedmiotowej sprawie przez podmiot publiczny.

Cechą charakterystyczną opłat jest więc związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty a świadczeniem wzajemnym organu administracji publicznej. 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, zrealizowanego przez podmiot prawa publicznego. W przypadku opłat ustalanych w oparciu o przepis art. 14 ust. 5 ustawy, świadczeniem tym zaś jest *nauczanie, wychowanie i opieka w przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalony zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 lub 2a* (art. 3 pkt 22 ustawy).

Mając powyższe na uwadze, uznać należy za zasadne, że wskazana wyżej **zasada ekwiwalentności** opłaty została naruszona w przepisie § 2 ust. 2 zd. 2 zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały. Przyjęty przez Radę Gminy Wręczyca Wielka sposób obliczania miesięcznej wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu (poprzez wskazanie w umowie stałej dziennej liczby zajęć przedszkolnych), oznacza nic innego, jak konieczność ponoszenia przez przedstawicieli ustawowych dziecka opłat za czas zadeklarowanego przez nich pobytu dziecka w przedszkolu, a nie za rzeczywisty czas przebywania ich dziecka w przedszkolu czy oddziale przedszkolnym. Brak jest podstawy prawnej do stwierdzenia, iż w każdym przypadku przedstawiciel ustawowy dziecka jest obowiązany do poniesienia opłaty również w sytuacji, gdy wobec jego dziecka takie świadczenie nie zostało zrealizowane, np. na skutek nieobecności dziecka z przyczyn zdrowotnych.

Przyjmując przepis § 2 ust. 2 uchwały w cytowanym wyżej brzmieniu, Rada Gminy Wręczyca Wielka uznała, że opłata powinna być ponoszona przez przedstawicieli ustawowych dziecka jedynie za gotowość spełnienia świadczenia przez przedszkola lub oddziały przedszkolne na terenie gminy Wręczyca Wielka, nie zaś za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia, co w sposób oczywisty narusza zasadę ekwiwalentności.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko, dotyczące konieczności podejmowania przez organy stanowiące gmin uchwał w sprawie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego (art. 14 ust. 5 ustawy) z zachowaniem zasady ekwiwalentności, jest w pełni akceptowane w - zachowujących nadal swą aktualność w tym zakresie - orzeczeniach sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2012r. sygn. akt II SA/Wa 2542/11 stwierdził, że „*z treści art. 14 ust. 5 ustawy (...) wynika, iż wysokość opłat ustala się za udzielane świadczenia (...). Przedmiotem opłaty są zatem konkretne, rzeczywiście realizowane świadczenia, nie zaś sama gotowość do ich spełnienia przez przedszkole publiczne. Na gruncie powołanego przepisu, ekwiwalentem świadczenia pieniężnego udzielanego przez rodzica (opłaty) jest określone świadczenie - usługa wykonana przez przedszkole publiczne. Opłata stanowi swoistą zapłatę za uzyskane,*

zindywidualizowane świadczenie". Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lutego 2012r. , sygn. akt IV SA/Wr 447/11 stwierdził, że *„u podstaw ustalania wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym ustawowe minimum, podczas którego świadczenia są realizowane bezpłatnie, powinna leżeć zasada ekwiwalentności.”*

Wskazane powyżej uchybienia uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wręczyca Wielka Nr XXXII/335/2014 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę Wręczyca Wielka przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, w części określonej w § 2 ust. 2.

Stwierdzenie nieważności uchwały powoduje wstrzymanie jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Wręczyca Wielka
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a