



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 maja 2016 r.

Poz. 2538

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 388/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (sprawozdawca)
Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków

Protokolant

Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi M. O. S.

na uchwałę Rady Gminy Świdnica

z dnia 10 października 2013 r. nr L/369/2013

w przedmiocie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Świdnica

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz skarżącej M. O. S. kwotę 300 (trzysta) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 10 października 2013r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr L/369/2013 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez gminę Świdnica.

Powyższa uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 8 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W przedmiotowej uchwale organ uchwałodawczy postanowił co następuje:

„§ 1. W przedszkolach prowadzonych przez Gminę Świdnica zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w dniach ich otwarcia w godzinach od 8.00 do 13.00.

§ 2.1. Wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem wymienionym w §1 wynosi 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu.

2. Miesięczną wysokość opłaty ustala się jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w ust. 1 i wskazanej przez rodziców (opiekunów prawnych) liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas określony w § 1 oraz liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu w przedszkolu.

§3.1. Częściowe zwolnienie opłaty, o której mowa w § 2 przysługuje na dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego, które otrzymuje jednocześnie zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.) - w wysokości 50%.

2. Całkowite zwolnienie z opłaty, o której mowa w § 2 przysługuje na:

1) trzecie dziecko z tej samej rodziny, korzystające równocześnie z wychowania przedszkolnego w tym samym przedszkolu,

2) na drugie dziecko z tej samej rodziny, korzystające z wychowania przedszkolnego, które otrzymuje jednocześnie zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

§ 4. Traci moc uchwała nr XXVIII/183/2017 Rady' Gminy Świdnica z dnia 14 czerwca 2012r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Świdnica.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Świdnica.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2013r.”

M. O. S. (dalej skarżąca) wniosła skargę na wyżej opisaną uchwałę Rady Gminy Świdnica Nr L/369/2013 z dnia 10 października 2013r., zarzucając jej naruszenie art. 14 ust. 5 a ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że rozpoczyna pracę od godz. 8:00, przyprowadza syna do placówki przedszkolnej 15 minut przed deklarowanym czasem (aneks nr 1 do umowy świadczenia usług w zakresie wychowania przedszkolnego - deklaracja od 8:00 do 15:00 płatność za 2 godziny pobytu dziecka w przedszkolu), a odbiera dziecko o 14:45. Mimo, że faktyczny czas pobytu dziecka w przedszkolu jest zgodny z podpisaną umową, skarżąca została poinformowana przez Dyrektora Przedszkola „Bajkowa Dolinka" w Pszennie, że powinna zapłacić za dodatkową rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu, ponieważ obecne ustalenia Uchwały Nr L/369/2013 umożliwiają pobór opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem bezpłatnego nauczania w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu. W związku z tym zaproponowała Pani Dyrektor podpisanie aneksu do umowy z deklarowanym czasem pobytu od 7:45 do 14:45. Skarżąca uzyskała odpowiedź odmowną oraz poinformowano ją, że nie ma takiej możliwości, ponieważ pobyt dziecka poza czasem bezpłatnego nauczania wchodzi w zakres trzech godzin zegarowych i jest tylko możliwość zawarcia umowy na pełne godziny, czyli od godziny 7:00 do 15:00. Od dnia 1 kwietnia 2015 r. skarżąca została zobligowana Aneksem

nr 2 z dnia 26.03.2015 r. do umowy świadczenia usług w zakresie wychowania przedszkolnego nr 41/09/2014 zawartej w dniu 28.08.2014 r., do opłaty za korzystanie z usług przedszkola w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej w wymiarze 3 godzin dziennie z czym absolutnie się nie zgadza, ponieważ nie jest to zgodne z rzeczywistym czasem pobytu mojego dziecka w przedszkolu i nie widzi podstaw dla których ma płacić za godzinę, której de facto syn nawet nie rozpoczyna.

Skarżąca nadmieniła, że przedszkole pobiera opłaty za czas, kiedy dziecko nie uczęszcza do przedszkola (np. w przypadku choroby). Należność jest naliczana zgodnie z deklaracją rodzica i jest traktowana jako opłata stała, niezależnie od tego czy dziecko faktycznie przebywa w placówce.

Skarżąca podniosła, że zapis § 2 ust. 1 wyżej wymienionej uchwały, dotyczący naliczaniu opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania dziecka z wychowania przedszkolnego ponad ustalony bezpłatny wymiar zajęć, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust.5a ustawy o systemie oświaty, modyfikuje on bowiem treść tego przepisu. Ustawodawca przewidział naliczanie opłaty za każdą godzinę zajęć, a więc przyjąć należy, że opłata ma być naliczana za każdą pełną godzinę, a nie za godzinę rozpoczętą. Wskazała, że unormowania o systemie oświaty, nie zawierają definicji legalnej terminu „opłata”. W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że ustanawiane w przepisach na rzecz podmiotów publicznych „opłaty” stanowią w istocie wynagrodzenie za, związane z kosztami działania władz. Stąd „opłatę” definiuje się jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenia na rzecz obywatela. W przypadku „opłat” istnieje więc charakterystyczny związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłaty pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów.

Dalej skarżąca podniosła, że przepisy ustawowe przyznające radzie gminy kompetencje do stanowienia uchwały należy interpretować w sposób ścisły i literalny. Wykluczone jest stosowanie wykładni rozszerzającej, zwiężającej, jak i celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych, ponieważ jak wskazano wcześniej, upoważnienie określone w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, dotyczy jedynie ustalania w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć. Rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat niż wynika z ustawy.

Uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na podstawie działania organów, które ją chwaliły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie którekolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina Świdnica – Rada Gminy Świdnica wniosła o jej oddalenie podając, że z zaskarżona regulacja uchwały została podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy od dnia 1 września 2013 r. obowiązuje ustawowe ograniczenie wysokości opłaty za korzystanie z publicznych przedszkoli i innych form prowadzonych przez gminę. Opłata może wynosić nie więcej niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust. 5a w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2013 r.), z zastrzeżeniem waloryzacji tej kwoty - w zależności od publikowanego przez Prezesa GUS wskaźnika inflacji.

Wskazany przepis ustawy stanowi zatem podstawę prawną wydania uchwały w sprawie opłat za korzystanie z publicznych przedszkoli. Natomiast wprost nie sposób stąd wywodzić obowiązku wprowadzenia odpłatności, zwłaszcza, że w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustala się minimalny, a nie maksymalny, wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych.

Wysokość opłaty za przedszkole nie może być dowolna, lecz uwzględniać musi normę płynącą z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Bezsprzeczne jest, iż zgodnie z tym przepisem wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w

czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

W ocenie strony przeciwnej nie ulega, wątpliwości, że Rada podejmując zaskarżoną uchwałę nie przekraczała granic upoważnienia ustawowego, ustalając w § 2 wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem wymienionym w § 1 w wysokości 1 zł. Organ zgadza się z stwierdzeniem, że wadliwy jest zapis § 2 ust. 1 uchwały we fragmencie za każdą „rozpoczętą”. Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z niekwestionowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych zasadą ponoszenia opłat tylko za rzeczywisty czas korzystania przez dziecko z danego świadczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

Na podstawie art. 1 §1 ustawy z dnia z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej . Według 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) dalej p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu - w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik. M. Stahl. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, 102).

W sprawie nie budzi wątpliwości, że podstawa prawna do podjęcia tego rodzaju uchwały mieści się w przepisie art. 14 ust. 5 a ustawy o systemie oświaty. Stanowi on, że „Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć” przy czym pełna regulacja kompetencyjna mieszcząca się w art. 14 ust. 5 pkt 1 powołanej ustawy pozwala organowi uchwałodawczemu określać wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego wprowadzonych przez gminę:

- a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,
- b) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

Upoważnienie ustawowe zamieszczone w art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty jest przy tym jasne i nie wymaga wykładni bowiem wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1 pozwala określać wysokość nieprzekraczającej 1 zł za godzinę zajęć.

W zaskarżonej uchwale tymczasem wysokość opłaty została określona w sposób sprzeczny z upoważnieniem ustawowym. Unormowanie § 2 uchwały bowiem wyraźnie wykracza poza uprawnienia ustawowe zawarte w artykule 14 ust. 5 ustawy w szczególności przez to, że gminy prawodawca nie uzyskał

możliwości takiego regulowania przedmiotu sprawy jakie zostało zawarte w tym przepisie uchwały. Wyrażenie „rozpoczętą” godzinę pobytu dziecka w przedszkolu zostało w tym akcie prawnym poza przepisem prawa stanowiącym oparcie prawne dla tej uchwały. Nie nasuwa to wątpliwości Sądu. Tym samym to postanowienie uchwały stoi w sprzeczności z powołanym przepisem prawa. Wyrażnie w sposób nie uprawniony zmienia przepis ustawowy. Niezależnie od tego posłużenie się w uchwale w § 2 zdaniem „wysokość opłaty” za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem wymienionym w § 1 „nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć zwrotem 1 zł ” może być traktowana jako powtórzenie unormowania ustawowego dostosowanego dla potrzeb gminnej społeczności.

Z tego względu nie można było w systemie prawnym utrzymać tego rodzaju unormowania prawnego.

Rada Gminy Świdnica w odpowiedzi na skargę przyznaje, iż użycie w § 2 ust.1 uchwały słowa za kontrolę rozpoczętą jest wadliwe, gdyż stoi w sprzeczności z niekwestionowaną w orzecznictwie sądów administracyjny zasadę pobierania opłat tylko za rzeczywisty czas korzystania przez dziecko z danego świadczenia, co mogłoby uzasadniać usunięcie z tekstu uchwały tylko tego słowa. Jednak w art. 147 § 1 p.p.s.a mowa jest o stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części. Ani ta ustawa ani ustawa o samorządzie gminnym nie określa co należy rozumieć przez stwierdzenie nieważność w części w szczególności czy tego rodzaju uprawnienia orzecznicze może odnosić się do części przepisu prawnego, jeżeli w powyższym przypadku do słowa „rozpoczętą”. Wątpliwość interpretacyjna z tym związana należy zdaniem składu orzekającego w sprawie należy rozstrzygnąć w ten sposób, że pod pojęcie uchwała w części można podciągnąć konkretne unormowanie w całości a nie jego fragmenty. Zatem mając na uwadze treść § 2 nie można byłoby poprzestać jedynie na swoistym rektyfikowaniu takiego unormowania i usuwaniu z niego tylko jednego słowa.

Należy przy tym mieć na uwadze, że jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny redakcja tekstu prawnego powinna być spójna, przejrzysta i nie budząca wątpliwości adresatów norm (por. np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K/3300) z tego względu Sąd postanowił skasować całe to unormowanie a nadto i unormowanie kolejne, które ściśle łączą się z § 2 uchwały. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że regulacja § 3 odnosi się wprost do opłaty, o której mowa w § 2. Można do tego dodać, że skoro Sąd dopatrył się istotnego naruszenia przez uchwałę przepisu upoważniającego to w sprzeczności z nim stoją także regulację § 3.

Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzeczono jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a