



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 marca 2017 r.

Poz. 1633

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.109.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z póź. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.6.2017 Rady Gminy Lyski z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Lyski w części określonej w § 1 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Rada Gminy Lyski podjęła w dniu 30 stycznia 2017 r. uchwałę Nr RG.0007.6.2017 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Lyski. Jako podstawę prawną podjętej uchwały Rada Gminy Lyski wskazała m. in. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Na podstawie przepisu art. 14 ust. 5 ustawy rada gminy posiada prawo do ustalenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust. 5a ustawy). 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.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała Rady Gminy Lyski w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo, t.j. art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy Lyski, określając w § 1 ust. 3 uchwały sposób ustalania miesięcznej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Z treści tego przepisu wynika, że rada gminy ma jedynie kompetencję do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Rada gminy nie posiada natomiast uprawnień do ustalania sposobu obliczania wysokości tych opłat. Oznacza to, że Rada Gminy Lyski uchwalając ww. przepis działała bez upoważnienia ustawowego, co zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, uchwała podjęta 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 więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że „ *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich 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, s. 21).

Dla prawidłowej realizacji przyznanej radzie gminy kompetencji konieczne zatem jest ściśle przestrzeganie granic udzielonego jej upoważnienia. Uchwała powinna zatem wskazywać jedynie wymiar godzin, w jakich prowadzona przez gminę placówka zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, określać wysokość opłaty za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym ten wymiar oraz -ewentualnie- warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat.

Ponadto przepis § 1 ust. 3 uchwały zawiera uchybienie stanowiące również istotne naruszenie prawa, którym jest brak zachowania przez Radę Gminy Lyski 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 1999 r.). 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, że wskazana wyżej zasada ekwiwalentności opłaty została naruszona w przepisie § 1 ust. 3 zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały. Przyjęty przez Radę Gminy Lyski sposób obliczania miesięcznej wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu (wskazanie przez rodziców/opiekunów prawnych liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki), 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. 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 § 1 ust. 3 uchwały Rada Gminy Lyski uznała, że opłata powinna być ponoszona przez przedstawicieli ustawowych dziecka jedynie za gotowość spełnienia świadczenia przez przedszkola na terenie Gminy, 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 dzieci w wieku do lat 5 (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 Warszawie w wyroku z dnia 28 marca 2012 r. 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 2012 r., 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 Nr RG.0007.6.2017 Rady Gminy Lyski z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Lyski, w części określonej w § 1 ust. 3.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Gminy Lyski