

Szczecin, dnia 16 września 2010 r.

NK.4.0911/10- 88[BB]

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

- § 2 ust. 2 pkt 2 i 3,

- § 2 ust. 4,

- § 3 oraz

- § 6 w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2010 r.”
uchwały Nr LXXIV/589/2010 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę – Miasto Świnoujście.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2010 r. Rada Miasta Świnoujście podjęła uchwałę Nr LXXIV/589/2010 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę – Miasto Świnoujście. W ocenie organu nadzoru zapisy § 2 ust. 2 pkt 2 i 3, § 2 ust. 4, § 3 oraz § 6 w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2010 r.” uchwały w sposób istotny naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Wskazać należy, że ocena przedmiotowej uchwały dokonywana jest w oparciu o przepisy prawa obowiązujące w dniu jej podjęcia, tj. w dniu 26 sierpnia 2010 r. Zgodnie z obowiązującym we wskazanej wyżej dacie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 ustawy. Z kolei, powołany art. 6 pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które (między innymi) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z treści cytowanych wyżej norm prawnych jednoznacznie wynika, że zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się do ustalenia opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych. Jednocześnie ustalenie opłaty może dotyczyć wyłącznie tych

świadczeń udzielanych przez przedszkole publiczne, które wykraczają poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, określoną w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17). Rada nie może więc ustalać opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne, a także nie może obciążać opłatami rodziców (opiekunów prawnych) dziecka korzystającego wyłącznie z pięciogodzinnej opieki przedszkolnej, w czasie której jest realizowana podstawa programowa wychowania przedszkolnego – zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe przepisy prawa w § 2 ust. 1 w punktach od 1 do 4 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Świnoujście wymieniła rodzaje świadczeń udzielanych przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym pięć godzin dziennie (przeznaczonym na realizację podstawy programowej), za których realizację będzie pobierana opłata.

Niemniej jednak w § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 Rada uzależniła wysokość ponoszonej opłaty nie od rodzaju świadczenia realizowanego przez przedszkole ponad podstawę programową, lecz od sytuacji finansowej rodziców. Rada wprowadzając do uchwały postanowienia, zgodnie z którymi wysokość opłaty ponoszonej za pobyt dziecka w przedszkolu będzie niższa, jeśli na dziecko otrzymywany jest zasiłek rodzinny lub jeśli dziecko pochodzi z rodziny korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej - przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określone w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, co stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt: II SA/Sz 509/10).

Ponadto, w § 2 ust. 4 uchwały Rada określiła, że opłatę za przedszkole „wnosi się z góry do dnia 15 każdego miesiąca, w którym udzielane są świadczenia”. Powyższy zapis uchwały należy traktować jako wskazanie trybu uiszczania powyższej opłaty, którego określenie w przedmiotowej uchwale nie znajduje oparcia w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Powyższy przepis prawa upoważnia Radę wyłącznie do ustalenia opłaty – zatem do wskazania konkretnej kwoty za konkretne świadczenie udzielone przez przedszkole.

Z kolei, w § 3 ust. 1 uchwały Rada zobowiązała rodziców (opiekunów prawnych dziecka) do zadeklarowania w karcie zgłoszenia dziecka do przedszkola – dziennej liczby godzin korzystania w danym roku szkolnym przez dziecko ze świadczeń opiekuńczo - wychowawczych, wykraczających poza podstawę programową. Nałożenie powyższego obowiązku w uchwale Rady Miasta również wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że „szczegółowy zakres, warunki realizacji i wysokość odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkole, a wykraczające poza podstawę programową określa umowa cywilnoprawna, zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka – przed lub z chwilą rozpoczęcia uczęszczania dziecka do przedszkola”. W ocenie organu nadzoru nie istnieją podstawy prawne do zobowiązania dyrektorów przedszkoli oraz rodziców (opiekunów prawnych) dziecka do zawierania umów cywilnoprawnych, regulujących wskazane wyżej sprawy.

Wskazać należy, że opłata, o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ma charakter przymusowej odpłatności, nakładanej przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Cechą ww. opłaty jest ekwiwalentność, bowiem pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów – w niniejszym przypadku gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby

wspólnoty samorządowej w zakresie edukacji publicznej poprzez zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, co należy do zadań własnych gminy. Tym samym, adresat ustalonej przez organ gminy opłaty za przedszkole nie ma możliwości negocjowania z gminą jej wysokości, czy też warunków jej ustalania. Ustalenie opłaty następuje w drodze uchwały rady gminy i zawieranie w tym celu umowy cywilnoprawnej pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicem (opiekunem prawnym dziecka) jest niedopuszczalne. Ustalenie opłaty przez organ gminy nie następuje w ramach stosunku cywilnoprawnego, w którym równorzędne strony – gmina i obywatel mogłyby według własnego uznania kształtować treść zawieranej pomiędzy nimi umowy. Obywatel jest więc zobowiązany do przyjęcia opłaty za przedszkole ustalonej przez radę gminy, a wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica (opiekuna prawnego) dziecka nie wymaga konkretyzacji w drodze zawierania dodatkowej umowy.

Powyższe przesądza, że wprowadzenie do postanowienia § 3 ust. 1 uchwały zapisu o zawieraniu umowy cywilnoprawnej pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicem (opiekunem prawnym dziecka) jest pozbawione podstaw prawnych i jako takie – niedopuszczalne.

Podkreślić należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty jest aktem normatywnym o charakterze aktu prawa miejscowego. Została ona wydana na podstawie upoważnienia ustawowego i zawiera normy prawne adresowane do szerokiego kręgu adresatów, który stanowi bliżej nieokreślona grupa rodziców lub opiekunów prawnych dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego determinuje sposób jej publikacji i wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1); w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2). Tylko wyjątkowo, stosownie do art. 5 ww. ustawy możliwe jest nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce jednak nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów.

Porównując wysokość opłaty, którą zobowiązani byli uiszczać rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w okresie od 1 stycznia 2010 r. wynoszącą 215,80 zł (zgodnie z uzasadnieniem do przedmiotowej uchwały) z wysokością opłaty wynikającą z niniejszej uchwały stanowiącą kwotę 224,40 zł za miesiąc wrzesień 2010 r. (iloczyn czterech godzin, w czasie których przedszkole będzie realizować zajęcia ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego, stawki 2,55 zł za godzinę oraz liczby 22 dni roboczych września) – uznać należy, że wysokość opłaty za przedszkole wzrosła. Zatem nadanie mocy wstecznej przedmiotowej uchwale na podstawie art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajduje uzasadnienia, gdyż kwestionowana uchwała nie zawiera regulacji bardziej korzystnych dla rodziców (opiekunów prawnych) dzieci korzystających ze świadczeń w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miasto Świnoujście.

Podkreślić należy, że stosownie do treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustanowiona w tym przepisie zasada (tzw. zasada praworządności)

stanowi jedną z fundamentalnych reguł działania administracji publicznej. Powyższa zasada oznacza, że granice działań władzy publicznej są wyznaczane przez prawo. W konsekwencji to normy prawne zawarte w przepisach prawa określają nieprzekraczalną sferę działań organów administracji publicznej, w tym przypadku Rady Miasta Świnoujście.

Z uwagi na przekroczenie przez organ stanowiący Gminy Miasto Świnoujście wyrażnie określonej w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty delegacji ustawowej stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 pkt 2 i 3, § 2 ust. 4, § 3 oraz § 6 w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2010 r.” jest konieczne i uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marcin Zydorowicz