



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 19 sierpnia 2011 r.

NK-4131.193.2011[WE]

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, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

- **§ 3 ust. 1 i 5 uchwały Nr XI/77/2011 Rady Miejskiej w Sianowie** z dnia 29 czerwca 2011 r. w *sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Gminne w Sianowie i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Sianów.*

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Sianowie podjęła uchwałę Nr XI/77/2011 w *sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Gminne w Sianowie i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Sianów.*

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 1 i 5 wskazanego aktu w sposób istotny naruszają obowiązujące prawo.

Jako materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Sianowie przywołała m.in. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zgodnie z którym *organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:*

- 1) *przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2;*
- 2) *publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.*

Z kolei, w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawodawca wskazał, iż przedszkole publiczne *zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie*.

Przywołany powyżej przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 cyt. ustawy niewątpliwie przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez punkty przedszkolne w wymiarze powyżej pięciu godzin. Dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma również kwestia dotycząca określenia znaczenia pojęcia "opłata", gdyż brak jest jego definicji ustawowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, wśród danin publicznych wyodrębnić można dwie ich kategorie: podatki i opłaty. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty stanowią wynagrodzenie za koszty działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, tj. jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego (np. opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (np. opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.).

Opłatę można zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłatę pobiera się 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 (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 503/10). Zatem, opłaty za świadczenia oferowane przez punkty przedszkolne należy traktować jako ceny za usługi, które powinny być ustalane w oparciu o kalkulację ekonomiczną kosztów ponoszonych przez punkt przedszkolny w związku z ich udzielaniem, a także z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości kompetencja rady gminy do ustanowienia opłat za świadczenia w prowadzonych przez gminę punktach przedszkolnych, podkreślenia jednak wymaga, że opłaty te mogą być ustalane tylko za świadczenia udzielane w wymiarze przekraczającym pięć godzin dziennie. A zatem, rada nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka, które korzysta wyłącznie z pięciogodzinnej bądź trwającej krócej opieki przedszkolnej.

Reasumując, stwierdzić należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - chcąc prawidłowo wypełnić delegację zawartą w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - w uchwale powinien wskazać:

- po pierwsze, że opłaty dotyczą świadczeń udzielanych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty,
- po drugie, określić szczegółowo, za jakiego rodzaju świadczenia ta opłata jest pobierana,
- po trzecie zaś, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna, natomiast sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

Konieczność wyraźnego określenia, co proponowane jest w zamian za wnoszoną opłatę, wyklucza w zasadzie żądanie opłaty o charakterze stałym i zryczałtowanym. Opłata ponoszona w konkretnym wypadku, wyliczona na podstawie uchwały ją ustalającej ma zależeć więc od rozmiaru i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych czy zajęć dydaktycznych świadczonych przez punkt przedszkolny na rzecz dziecka

w nim przebywającego. Nie sposób wobec tego uznać, iż Rada Miejska w Sianowie ustalając w § 3 ust. 1 opłatę za godzinę świadczeń w wysokości:

- 1) 0,16% minimalnego wynagrodzenia – za pierwszą, drugą i trzecią godzinę,
- 2) 0,08% minimalnego wynagrodzenia – za czwartą i piątą godzinę,
- 3) 0,04% minimalnego wynagrodzenia – za szóstą godzinę,

dokonała takiej konkretyzacji. Rozwiązanie to narusza bowiem zasadę ekwiwalentności świadczeń, gdyż niezależnie od tego, jakie świadczenia i w jakim rozmiarze skonsumuje konkretne dziecko, jego rodzice (opiekunowie prawni) będą zobligowani do wniesienia wyższej opłaty (0,16% minimalnego wynagrodzenia) za pierwsze trzy godziny przebywania dziecka w placówce w czasie przekraczającym 5 godzin, podczas gdy przedszkole świadczy tożsame usługi - wymienione w § 2 uchwały Nr XI/77/2011 - przez cały czasokres funkcjonowania (otwarcia) placówki, tj. zarówno w pierwszej, jak i kolejnych godzinach (od czwartej do szóstej).

Odnosząc się natomiast do treści przepisów § 3 ust. 5 uchwały Nr XI/77/2011 Wojewoda Zachodniopomorski wskazuje, że Rada Miejska w Sianowie wykroczyła poza przepisy wyznaczające kompetencje.

W omawianej regulacji Rada postanowiła bowiem, że *opłaty, o której mowa w ust. 2 wnoszone są przez rodzica/opiekuna prawnego z góry do 15-go każdego miesiąca. W przypadku, gdy ten dzień jest ustawowo wolnym od pracy, za ostatni dzień terminu płatności uważa się poprzedzający ten dzień, dzień roboczy.*

W tym miejscu, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis art. 7 Konstytucji RP określa zasadę legalności działań organów władzy publicznej, zgodnie z którą organy te działają na podstawie i w granicach prawa. Gminny samorząd terytorialny, będąc adresatem uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, jest legitymowany do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Również z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, ze zm.) wynika, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, iż swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem.

Nie budzi wątpliwości, że uchwała w sprawie odpłatności za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli, stanowi akt prawa miejscowego. Nie może ona jednak bezpośrednio kształtować treści stosunku umownego, a każde podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej, uznać należy za naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym regulowanie przez Radę Miejską w Sianowie szczegółowych postanowień treści przyszłych umów cywilnoprawnych, które w ramach wykonania uchwały Nr XI/77/2011 zawierać będzie Gmina Sianów (za którą działają dyrektorzy przedszkoli) z rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka, narusza powyższe przepisy. Materię cywilnoprawną stanowi bezspornie ustalenie terminu uiszczania opłat za pobyt dziecka w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w sprawie odpłatności za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawodawcę. Uchwała rady gminy nie może bowiem wkraczać w sferę materii regulowanych ustawami, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinna ich powtarzać.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 i 5 uchwały Nr XI/77/2011 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie *opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Gminne w Sianowie i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Sianów*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż przepis § 3 ust. 6 uchwały Nr XI/77/2011 wymaga doprecyzowania za jakie godziny rodzice (opiekunowie prawni) dziecka będą zobligowani do uiszczenia kwoty 50 zł. W regulacji tej Rada postanowiła, że w przypadku *nieodebrania dziecka z placówki w godzinach określonych w umowie (...)* pobierana będzie opłata za *każdą rozpoczętą godzinę dodatkowego pobytu w wysokości 50 zł*. Z przywołanej treści § 3 ust. 6 nie sposób wywieść czy godziny za jakie rodzice będą obowiązani do poniesienia opłaty w wysokości 50 zł są to godziny korzystania przez dziecko ze świadczeń wykraczających poza podstawę programową (a nie zadeklarowanych przez rodziców), czy też za korzystanie z tych świadczeń po zamknięciu placówki. Powyższe ma istotne znaczenia dla oceny prawnej cyt. unormowania. Różnicowanie bowiem wysokości opłaty w zależności od deklaracji rodziców (opiekunów prawnych) nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawnych i wykracza poza delegację ustawową zastrzeżoną dla organu prowadzącego (rady gminy), a także godzi w zasadę ekwiwalentności opłaty do otrzymanego świadczenia, w konsekwencji uznać je należy za wadliwe w stopniu rangi istotnego naruszenia prawa.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA