



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie
WPLYNEŁO
Boz. 007. 10. 2011
18. 07. 2011
Nr 2514 Zał. -
Podpis BWS

Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie
Biuro Obsługi Rady i Burmistrza
WPLYNEŁO
dnia 2011 -07- 25

Szczecin, dnia 15 lipca 2011 r.

NK-4.4131. 162 .2011.AB

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, z 2011 r. Nr 40 poz. 230, Nr 117, poz. 679)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 i 2, § 6, § 7 ust. 2, § 8, § 11, § 13 uchwały Nr VIII/61/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.

Uzasadnienie

W dniu 9 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr VIII/61/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.

Jako materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały Rada Miejska 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, art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowi, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Przywołane przepisy niewątpliwie przyznają radzie gminy kompetencję do ustalenia opłat za usługi świadczone przez przedszkola w czasie przekraczającym wskazany w art. 6 ust. 1 pkt 2 wymiar zajęć. Jednakże w toku badania legalności uchwały Nr VIII/61/11 organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

W § 3 ust. 2 ww. aktu Rada postanowiła, iż opłata za świadczenia udzielane przez przedszkola wykraczające poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego za każdą rozpoczętą godzinę tych świadczeń wynosi 0,20 % minimalnego wynagrodzenia, określonego w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Natomiast, w § 4 ust. 1 uchwały wskazano, iż „wysokość opłaty określonej w § 3 ust. 2 dotyczy sytuacji, gdy przynajmniej jedno z rodziców lub dziecko jest zameldowane na pobyt stały lub czasowy na terenie gminy Gryfino”, a w ust. 2 cyt. regulacji – iż „osoby niewymienione w ust. 1 ponoszą opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu w wysokości czterokrotności opłaty, o której mowa w § 3 ust. 2”, tym samym naruszając – w ocenie organu nadzoru – przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż ustawodawca w ww. przepisie przyznaje radzie gminy kompetencję, do ustalenia wysokości opłat za świadczenia.

W judykaturze wielokrotnie podkreślano, że opłatę, o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Stanowi ona zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 503/10). Zatem, opłaty za świadczenia oferowane przez przedszkola publiczne należy traktować jako cenę za usługi, które powinny być ustalane w oparciu o kalkulację ekonomiczną kosztów ponoszonych przez przedszkole w związku z ich udzielaniem, a także z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. W związku z tym, nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa rozróżnienie sytuacji faktycznej i prawnej dokonane przez Radę Miejską w Gryfinie, a polegające na ustaleniu wyższej opłaty za świadczenia udzielane dzieciom, które nie są zameldowane na pobyt stały lub czasowy na terenie gminy Gryfino i których rodzice również takiego zameldowania nie posiadają. Nie można bowiem stwierdzić, że okoliczność związana z miejscem zameldowaniem dziecka, czy też jego opiekunów prawnych, ma jakkolwiek wpływ na wielkość kosztów dotyczących udzielanych świadczeń. Dziecko zameldowane poza terenem gminy Gryfino nie generuje zwiększenia tych kosztów, korzysta ono przecież dokładnie z takich samych świadczeń, co dziecko posiadające miejsce zameldowania w Gryfinie. To z kolei powoduje, iż § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr VIII/61/11 w sposób istotny – w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego – naruszają art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Jak wskazano na wstępie, powyższy przepis upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

W konsekwencji uznać należy, że regulowanie w uchwale podjętej na podstawie art. 14 ust. 5 ww. ustawy kwestii związanych z terminem dokonywania opłat (§ 6 ust. 1), wykreśleniem dziecka odbywającego roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne z listy dzieci uczęszczających do przedszkola (§ 6 ust. 2), rezygnacją z uczęszczania dziecka do przedszkola (§ 8) oraz zwrotem opłat za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu (§ 7 ust. 2) stanowią przekroczenie delegacji wynikającej z przywołanego przepisu. Nadto, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 14 ust. 6 w zw. z art. 67a ust. 3 tejże ustawy wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym. Wobec tego, również unormowanie sytuacji, w której dziecko z powodu nieobecności w przedszkolu nie korzysta z posiłków, winny być ustalone na analogicznej zasadzie.

Rada Miejska w Gryfinie w kwestionowanej uchwale, mimo niewskazania w podstawie prawnej odpowiednich przepisów prawa, ustaliła również wysokość opłat za pobyt dziecka w oddziale żłobkowym. Rada gminy została upoważniona do ustalania takich opłat na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.). Ustawa ta, o czym stanowi art. 1, określa:

- 1) *zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;*
- 2) *warunki świadczonych usług;*
- 3) *kwalifikacje osób sprawujących opiekę;*
- 4) *zasady finansowania opieki;*
- 5) *nadzór nad warunkami i jakością sprawowanej opieki.*

Stosownie do treści art. 58 ust. 1 ustawy wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały. Rada Miejska w Gryfinie, wypełniając delegację wynikającą z cyt. regulacji, określiła wysokość przedmiotowej opłaty, różnicując ją jednak w § 11 uchwały – tak jak to miało miejsce w przypadku opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola – w zależności od tego, czy dziecko lub co najmniej jeden opiekun prawny posiada zameldowanie na pobyt stały lub czasowy na terenie gminy Gryfino, naruszając tym samym – z przyczyn wskazanych powyżej – przepis art. 58 ust. 1 ww. ustawy.

Za naruszenie ww. regulacji, tj. przekroczenie wynikającej zeń kompetencji, należy także uznać postanowienia zawarte w § 13 kwestionowanej uchwały, a dotyczące okresu, przez jaki opłata jest pobierana (ust. 1), terminu jej wnoszenia (ust. 3) oraz kwestii związanych z pobieraniem opłaty w przypadku nieobecności dziecka w żłobku (ust. 4 i ust. 5). W przedmiotowej sprawie podkreślenia wymaga, iż uchwała ustalająca wysokość opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, jak i opłat za pobyt dziecka w żłobku, zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10). Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter

zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż uchwała w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola oraz opłat za pobyt dziecka w żłobku nie może wykraczać poza materię przewidzianą odpowiednio w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, a także art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepisy te stanowią bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznają one kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisach, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Za rażące naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech uznać także należy § 13 ust. 2 kwestionowanej uchwały, w którym Rada Miejska w Gryfinie postanowiła, iż zwolnienie z opłaty za pobyt dziecka w żłobku za miesiąc lipiec i sierpień przysługuje po złożeniu przez rodzica pisemnej deklaracji w tym przedmiocie w terminie nie później niż do 15 czerwca u dyrektora przedszkola. Mając na uwadze wyżej poczynione rozważania dotyczące charakteru opłaty i wynikającej z niej ekwiwalentności zasadnym jest stwierdzenie, iż w przypadku nieobecności dziecka w żłobku, nie można mówić o pobycie w nim dziecka, a zatem pobieranie opłat z tego tytułu jest nieuzasadnione i nie może być uzależnione od złożenia deklaracji rodzica w tym zakresie.

W niniejszej sprawie podkreślenia również wymaga, iż – mimo tego, że Rada Miejska w Gryfinie posługuje się w uchwale pojęciem „oddziału żłobkowego”, to jednak w przypadku ustalania opłat za pobyt w tym oddziale należy stosować wskazaną wyżej ustawę o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, ten bowiem akt normuje zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad tymi dziećmi. W związku z tym, zasadnym jest odwołanie się do regulacji w nim zawartych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino, w zakresie wskazanym na wstępie 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
 WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- Rada Miejska w Gryfinie,
- a/a