

Rada Gminy Słońsk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w części, tj. w zakresie §3, §4, §5 i §6 uchwały Rady Gminy Słońsk nr IX/49/2011 z dnia 30.06.2011 r. w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową Przedszkola Samorządowego w Słońsku.**

Uzasadnienie

W dniu 30.06.2011 r. Rada Gminy Słońsk podjęła uchwałę nr IX/49/2011 w sprawie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową Przedszkola Samorządowego w Słońsku.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5.07.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli legalności przejawia się ustanowieniu wskazanych w sentencji przepisów z przekroczeniem posiadanych przez organ stanowiący kompetencji prawodawczych.

Godzi się odnotować, iż zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez

przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Zakres uprawnień prawodawczych organu stanowiącego został więc w powyższym przepisie precyzyjnie określony, obejmując jedynie kwestię wysokości opłat za usługi świadczone przez przedszkole publiczne.

Mając na uwadze powyższe zakres uprawnień prawodawczych Rady nie sposób zaakceptować zapisów §3 ust. 1 badanej uchwały, w którym organ stanowiący obliguje rodziców do deklarowania liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu. Nałożenie takiego obowiązku nie ma bowiem swego oparcia prawnego w delegacji zawartej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Brak również podstaw prawnych do określania sposobu obliczania miesięcznej opłaty.

Z tożsamej przyczyny za sprzeczny z prawem należy uznać §4 uchwały, zgodnie z którym: „Zakres świadczeń, zasady pobierania opłat miesięcznych za świadczenia, termin obowiązywania umowy oraz warunki jej wypowiedzenia określa umowa cywilnoprawna zawierana pomiędzy Dyrektorem Zespołu Szkół w Słońsku a rodzicami lub prawnymi opiekunami dziecka.”. Zapis powyższy w sposób oczywisty wykracza poza wskazane w delegacji uprawnienie do „ustalania opłat”, stąd jego wprowadzenie nie posiada usprawiedliwionej legitymizacji prawnej.

W §3 ust. 2 badanej uchwały lokalny prawodawca postanowił z kolei, iż : „Opłata miesięczna za świadczenia wykraczające poza podstawę programową nie podlega zwrotowi w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu”. Dokonując oceny prawnej powyższego zapisu zaakcentować wypada, iż przekreśla ona zasadę ekwiwalentności świadczeń, na której opiera się system odpłatności za świadczenia przedszkolne. Rodzic jest bowiem zobligowany do wniesienia opłaty za konkretne świadczenie przekraczające podstawę programową, z którego skorzystało jego dziecko. W przypadku absencji dziecka, co oczywiste, przedszkole nie świadczy na jego rzecz żadnych usług, a zatem nie może też pobierać za to opłaty. Pozostawienie w mocy kwestionowanego zapisu nadawałoby więc pobieranej przez przedszkole samorządowe opłacie charakter opłaty stałej, niezależnej od faktu wykonywania przez podmiot publiczny dodatkowych świadczeń. Powyższe pozostaje zaś w sprzeczności nie tylko postanowieniami ustawy o systemie oświaty, ale nawet zapisami §2 badanej uchwały, w których Rada wprost wskazuje, iż opłaty pobiera się z wykonanych usług, a nie samą gotowość ich świadczenia.

Dokonując oceny prawnej podjętego przez Radę Gminy Słońsk aktu, nie sposób również zaaprobować uregulowania zawartego w jego §5. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu: „W przypadku nie odbierania dziecka w określonych godzinach, zgodnie z umową, o której mowa w §4, opłata za każdą rozpoczętą godzinę dodatkowego pobytu wynosi 5 zł”. Analizując powyższy przepis zaakcentować należy, iż Rada ustala wysokość opłaty dokonując uprzednio jej kalkulacji. Bierze zatem pod uwagę rodzaj świadczeń oraz kosztu, jakie się z tym wiążą. W realiach niniejszej sprawy lokalny prawodawca wycenił, w oparciu o przeprowadzoną kalkulację, wartość jednej godziny świadczeń na kwotę 2 zł. Dłuższy pobyt dziecka w przedszkolu nie wpływa na zakres świadczonych na jego rzecz usług, stąd nie jest dopuszczalnym ustalenie za nie wyższej opłaty. Wprowadzone uregulowanie przybiera więc raczej charakter sankcyjny, pozostając w oderwaniu od ekwiwalentności świadczeń stron.

Zakwestionowanie zapisów §6 badanej uchwały dotyczących opłat za wyżywienie dziecka również stanowi pochodną przekroczenia przez Radę posiadanych kompetencji normotwórczych. Ponownie należy przypomnieć, iż w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca upoważnił Radę wyłącznie do określenia wysokości opłat związanych ze świadczeniami opiekuńczo – wychowawczymi przedszkola. Kwestia organizowania dzieciom wyżywienia oraz sposób ustalania odpłatności za nie została zaś uregulowana wprost w ustawie o systemie oświaty (w art. 67a), a co za tym idzie, nie może ona stanowić przedmiotu normatywnej wypowiedzi Rady Gminy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów

ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej nakazuje również podnieść zarzut obrazu art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Wyrażona w powyższym przepisie zasada legalizmu wymaga, aby każda norma kompetencyjna była tak realizowana, by nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Mając w polu widzenia powyższe uwagi orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

DYREKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek
INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Sławomir Dudziak