



Wrocław, dnia 15 października 2008 r.

NK.II.0911-5/556/08

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXII/165/2008 Rady Miejskiej w Chocianowie** z dnia 23 września 2008 r. w sprawie ustalenia odpłatności za niektóre świadczenia przedszkola prowadzonego przez Gminę Chocianów – w całości, z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 oraz art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2008 r. Rada Miejska w Chocianowie podjęła uchwałę nr XXII/165/2008 w sprawie ustalenia odpłatności za niektóre świadczenia przedszkola prowadzonego przez Gminę Chocianów – zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 29 września 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten narusza:

- 1) art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą”, przez wprowadzenie w § 2 ust. 1 uchwały opłaty stałej za świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Wskazana opłata jest ryczałtem – wszyscy rodzice (opiekunowie) płacą, w zasadzie, tyle samo bez względu na zakres w jakim ich dzieci korzystają z oferty świadczeń ponadprogramowych.
- 2) art. 67a ust. 3 ustawy, poprzez ustalenie w § 5 uchwały zasad odpłatności za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w przedszkolu Miejskim prowadzonym przez Gminę Chocianów.

Ad.1) Należy zauważyć, że opłata za, wykraczające ponad podstawy programowe, świadczenia prowadzonych przez Gminy przedszkoli publicznych – o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy, ma charakter opłaty użytkowania – zbliżonego do ceny wynagrodzenia za konkretną, wykonaną usługę. Takie stanowisko dominuje w piśmiennictwie (tak: R. Mastalski, glosa do wyroków NSA z dnia 10.04.1992, SA/Wr 301/92 i z dnia 12.03.1992 r. I SA 1431/91, opubl: OSP z 1993 r. Nr 4, s. 81; M. Pilich, „Ustawa o systemie oświaty. Komentarz”, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006 r., teza 6 do art. 14). W konsekwencji przyjąć należy, że wysokość tej opłaty powinna być ustalana na podstawie ekonomicznej kalkulacji i w odniesieniu do konkretnych kosztów świadczenia usług.

Ten quasi – cywilnoprawny charakter opłaty użytkownika powoduje, że jej wysokość musi mieć charakter ekwiwalentny do rozmiarów świadczenia drugiej strony stosunku prawnego. Stanowisko takie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1250/03 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 916/04 oraz z dnia 8 sierpnia 2006 r. Sygn. akt IV SA/Wr 94/06. W wyroku z dnia 30 maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 122/07, wpisującym się w przedstawioną wyżej linię orzeczniczą, Sąd zaakcentował w szczególności sposób konieczności szczegółowego wykazania – „za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa”. Paragraf 2 ust. 1 uchwały stanowi, że rodzice bądź opiekunowie dzieci uczęszczających na zajęcia ponadprogramowe, są zobowiązani uiścić opłatę stałą w wysokości 8 % minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepisy uchwały nie pozwalają jednak różnicować wysokości opłat w zależności od zakresu w jakim dziecko uczestniczy w zajęciach. Bez znaczenia dla Rady Miejskiej jest, czy dziecko jest zainteresowane całością, czy też fragmentem oferty zajęć dodatkowych. Rodzic (opiekun) może skorzystać z części usług pod warunkiem, że sfinansuje cały dostępny ich pakiet. Tym samym będzie on potencjalnie dotował usługi, z których jego dziecko nie korzysta. Część usług nie ma wartości równej całości usług, a poszczególne usługi mogą mieć różne koszty. Wymóg ekwiwalentności świadczeń nie zostaje zachowany. Rozwiązanie przyjęte przez Radę pozwala ograniczyć wpływ rzeczywistej struktury popytu na podaż określonej kategorii usług, rzeczywistych kosztów ich wytworzenia, a tym samym wpływ rachunku ekonomicznego.

Ad. 2) W dniu 25 lipca 2008 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy Karta nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2008 r., Nr 145, poz.917), która nadała między innymi nowe brzmienie art. 67 a ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z nowelizowanym art. 67 a ustawy:

1. *W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę.*

2. *Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne.*

3. *Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.*

4. *Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.*

5. *Organ prowadzący szkołę może zwolnić rodziców albo ucznia z całości lub części opłat, o których mowa w ust. 3:*

1) *w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny;*

2) *w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych.*

6. *Organ prowadzący szkołę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę.*

Na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty -ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole - należy rozumieć przez to także przedszkole, czyli regulacja art. 67a obejmuje także gminne przedszkola. Ustawa nowelizująca weszła w życie 14 dni od jej ogłoszenia. Dziennik Ustaw Nr 145 ukazał się dnia 8 sierpnia 2008 r., czyli w dniu sesji 23 września 2008 r. nowe przepisy już obowiązywały.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska, przyjmując kwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę, wkroczyła w kompetencje dyrektora szkoły i organu wykonawczego, nie posiadając ku temu żadnej przyznanej ustawowo kompetencji. Ustawodawca upoważnienie do ustalania warunków korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokości opłat za posiłki,

pryżnał dyrektorowi szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Zgodnie z art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 67 a wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Postępowanie takie jest sprzeczne z ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego. „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowiący że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu, i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.” (Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego- Izba Karna z dnia 18 stycznia 2005 r., WK 22/2004, OSNKW 2005/3 poz. 29, zdanie pierwsze).

Ze względu na istotne naruszenie prawa przez zakwestionowane wyżej fragmenty uchwały, dotyczące ustalenia opłatności za niektóre świadczenia przedszkola, należało stwierdzić nieważność całej uchwały, bowiem pozostałe zapisy uchwały mają bezpośredni związek z tymi, które zostały zakwestionowane.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

  
Rafał Jurkowlaniec