



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-19/357/08

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

5589/08/DGK

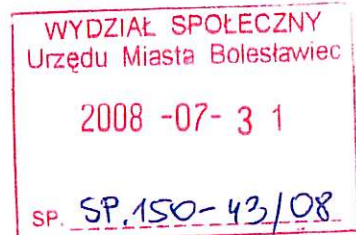
Wpłynęło dn. 29-07-2008
Przyjęto przez:
Danuta Teler



00V001VZV



Wrocław, dnia 25 lipca 2008 r.



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2, § 4, § 5 ust. 2, § 7 ust. 2, § 8 i § 9 uchwały Nr XXV/214/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie opłat za świadczenia miejskich przedszkoli publicznych w Bolesławcu z powodu istotnego naruszenia art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 3 art. 14 ust. 5, art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 25 czerwca 2008 r. uchwałę Nr XXV/214/08 w sprawie opłat za świadczenia miejskich przedszkoli publicznych w Bolesławcu.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 27 czerwca 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Rady Miasta Bolesławiec Nr XXV/214/08 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) § 1 pkt 2, § 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 3 art. 14 ust. 5, art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. – dalej: ustawa);
- 2) § 5 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483);
- 3) § 7 ust. 2, § 8 i § 9 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

1.

Rada Miasta Bolesławiec mocą uchwały Nr XXV/214/08 ustaliła wysokość opłat za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Miejską Bolesławiec. W § 1 uchwały postanowiono, że: „Opłata za świadczenia miejskich przedszkoli publicznych składa się z dwóch elementów: 1) opłaty za surowiec zużyty do przyrządzenia posiłków w kwocie 5,00 zł za 1 dzień, tj.: śniadanie 1,25 zł; obiad 2,50 zł; podwieczorek 1,25 zł; 2) opłaty za

przysługujące posiłków w kwocie 140,00 zł za miesiąc. Tym samym w § 1 pkt 2 uchwały obok kwoty wsadu do kotła (§ 1 pkt 1) ustanowiono kwotę opłaty za przysługujące posiłków.

W toku postępowania nadzorczego uzyskano od Zastępcy Prezydenta Miasta Bolesławiec informacje, że na opłatę w kwocie 140 zł składają się: płace i pochodne personelu kuchni, opłaty za badania profilaktyczne i okresowe, zakup odzieży ochronnej; opłaty za wodę, gaz, energię elektryczną niezbędne do przygotowania posiłków; pozostałe koszty kuchni (ogrzewanie, zakup środków czystości, wywóz odpadów, zakup sprzętu i urządzeń, konserwacje i przeglądy).

Postanowienie § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rady Miasta Bolesławiec dotyczy zatem opłat partycypacyjnych w kosztach przygotowania posiłków i utrzymania przedszkoli publicznych (por. § 1 pkt 2 uchwały), co wyszczególniono w piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta Bolesławiec.

Wydaje się za uzasadnione wprowadzenie opłat za świadczenia przedszkoli o charakterze materialnym (np. w postaci posiłków) i obciążenie nimi rodziców (opiekunów) dzieci uczęszczających do przedszkola. Jednakże uznać należy za bezzasadne i niezgodne z prawem obciążanie tychże podmiotów kosztami utrzymania przedszkola publicznego. Uwzględnienie w opłacie określonej w § 1 pkt 2 uchwały opłat i kosztów, o których mowa w piśmie Prezydenta Miasta Bolesławiec, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. Z kolei przepis art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, że: „Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.”. Stosownie do art. 14 ust. 5 ustawy opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1. Z kolei w myśl art. 6 ustawy „Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego;
- 2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.”.

Także w przepisie art. 67a ust. 3 ustawy Ustawodawca postanowił, że do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. W tym miejscu wskazać również należy na art. 3 pkt 1 ustawy, w którym postanowiono, że ilekroć w ustawie mowa jest o szkole należy przez to także rozumieć przedszkole.

W myśl powołanych przepisów ustawy **na gminie ciąży obowiązek** prowadzenia tego rodzaju placówek wychowawczo – oświatowych, a tym samym zapewnienie odpowiednich warunków socjalnych (płac personelu, opłat za badania profilaktyczne, okresowe, zakupu odzieży ochronnej, opłat eksploatacyjnych, zakupu środków czystości, itp.), co potwierdzają wyżej wskazane przepisy ustawy: art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 3 oraz art. 67a ust. 3 ustawy.

Wobec stwierdzenia nieważności zapisu § 1 pkt 2 uchwały, z którym związane jest stosowanie § 4 uchwały należało stwierdzić jego nieważność, chociaż postanowienie tego paragrafu istotnie nie narusza prawa.

2.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że obniżenie wysokości opłaty o 50% za świadczenia przedszkoli Gminy Miejskiej Bolesławiec na każde następne dziecko nie ma zastosowania wobec dzieci spoza terenu Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Postanowienie § 5 ust. 2 uchwały należy rozpatrywać w kontekście realizacji zasady równości wobec prawa. Trzeba mieć na uwadze, że przy ustalaniu wysokości opłat miesięcznych za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych rada gminy obowiązana jest uwzględnić przepisy Konstytucji, której stosowanie jest obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Z kolei mocą art. 8 Konstytucji postanowiono, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Ustawodawca wskazał w art. 32 ust. 1 Konstytucji, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2) Zasada równości wyrażona w przedmiotowym przepisie oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

W ocenie Organu Nadzoru miejsce zamieszkania dziecka poza terenem Gminy Miejskiej Bolesławiec nie uzasadnia ustalenia większych opłat dla rodziców (prawnych opiekunów) tegoż dziecka. Tego rodzaju regulacji nie uzasadniają względy prawne, a zatem zapis § 5 ust. 2 uchwały należy uznać za naruszający konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Stanowisko takie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2008 r. (sygn. Akt III SA/Wr 622/07) stwierdzając, że konstytucyjna zasada równości podmiotów wobec prawa jest wsparta dodatkowo w tym przedmiocie zasadą powszechnej dostępności do przedszkola publicznego proklamowaną w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy i potwierdzoną w ust. 2 tego artykułu publiczną formą wychowania przedszkolnego, różniącą się od przedszkola niepublicznego.

3.

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia § 7 ust. 2, § 8 i § 9 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia z art. 14 ust. 5 ustawy, który upoważnia do ustalenia przez radę gminy wysokości opłat za świadczenia przedszkoli publicznych. Tymczasem w zakwestionowanych § 7 ust. 2, § 8 i § 9 uchwały postanowiono o materiach, które mogą być wyłącznie elementem umowy cywilnoprawnej zawartej przez rodzica (opiekuna) z przedszkolem. Kwestia regulacji wzajemnych praw i obowiązków tychże stron stosunku zobowiązaniowego powinna być, zgodnie z zasadą swobody umów określoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), pozostawiona woli stron. Niewątpliwie treść tejże umowy będzie determinowana uchwałą organu stanowiącego gminy podjętą na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy (w przedmiocie np. wysokości opłaty i zakresu udzielanych świadczeń) a także innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Rafał Jurkowlaniec