



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-10/215/09

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

tytułu we fragmencie „za wyżywienie i”, § 1 pkt 1, § 2 ust. 1 uchwały nr V/XXIX/146/09 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia odpłatności za wyżywienie i za korzystanie ze świadczeń przedszkola publicznego w zakresie przekraczającym podstawę programową wychowania przedszkolnego z powodu istotnego naruszenia art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała podjęła na sesji w dniu 25 lutego 2009 r. uchwałę nr V/XXIV/146/09 w sprawie ustalenia odpłatności za wyżywienie i za korzystanie ze świadczeń przedszkola publicznego w zakresie przekraczającym podstawę programową wychowania przedszkolnego. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2009 r. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Uchwała powołuje w podstawie prawnej m.in. art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia radę gminy do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych wykraczające poza podstawę programową.

W **§ 1 pkt 1** uchwały postanowiono, że w przedszkolu prowadzonym przez Gminę opłacie podlegają koszty surowców zużytych do przygotowania posiłków. Z kolei w **§ 2 ust. 1** uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Opłatę miesięczną wnoszoną przez rodziców (opiekunów) dziecka za świadczenia określone w § 1 pkt 1 ustala się w wysokości:

- a) 95 zł w przypadku korzystania z 3 posiłków;
- b) 60% kwoty, o której mowa w pkt 1, w przypadku korzystania z I-szego i II-go śniadania;
- c) 4-% kwoty, o której mowa w pkt 1, w przypadku korzystania tylko z obiadu”.

Tymczasem art. 67a ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Kara Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z dnia 8 sierpnia 2008 r. Nr 145, poz. 917), stanowi, że: „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”. Normy zawarte w art. 67a ustawy o systemie oświaty mają odpowiednie zastosowanie do przedszkoli. Świadczy o tym art. 3 pkt 1 ustawy, wedle którego przez szkołę należy rozumieć także przedszkole. Art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty, znowelizowany przez art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, stanowi z kolei, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 31 ust. 1 pkt 6a, art. 34 ust. 2, art. 34a, art. 37 ust. 1, art. 39 ust. 6, art. 41 ust. 3, art. 58 ust. 3, art. 59 ust. 3 i 4, art. 67a ust. 3, 5 i 6, art. 71b ust. 2b oraz art. 77 ust. 6 – wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Oznacza to, że w przedszkolu publicznym na terenie gminy Wisznia Mała wysokość opłat za posiłki powinien ustalić dyrektor przedszkola w porozumieniu z Wójtem Gminy Wisznia Mała, nie zaś Rada Gminy w drodze uchwały. Wskazane wyżej zapisy należy uznać zatem za niezgodne z prawem. Pozostałe zaś stanowią realizację kompetencji przewidzianej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, upoważniającym radę gminy do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych wykraczające poza podstawę programową.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Z kolei art. 8 Konstytucji stwierdza, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Realizując kompetencję organ stanowiący musi więc 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelna 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 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 jakiemuś 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 Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru 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