



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 04 czerwca 2019 r.

Poz. 7058

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.103.2019.DK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 31 maja 2019 r.

dotyczy uchwały nr X/60/2019 Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkół Publicznych w Międzyborowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej oraz uchwały nr X/61/2019 Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Jaktorowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.103.2019.DK

Warszawa, 31 maja 2019 r.

**Rada Gminy Jaktorów
ul. Warszawska 33
96-313 Jaktorów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 kwietnia 2019 r.:

- Nr X/60/2019 w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkół Publicznych w Międzyborowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
- Nr X/61/2019 w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Jaktorowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jaktorów podjęła uchwały Nr X/60/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkół Publicznych w Międzyborowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej oraz Nr X/61/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Jaktorowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W uchwałach wskazano, że podstawę prawną do ich podjęcia stanowią przepisy: art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 52 ust. 15 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203, z późn. zm.) oraz art. 60 pkt 7 i 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Rada Gminy, w kwestionowanych uchwałach, upoważniła dyrektorów zespołów szkół do prowadzenia indywidualnych spraw w zakresie ustalania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz opłat za korzystanie z wyżywienia oraz do wydawania decyzji administracyjnych oraz postanowień w tym przedmiocie.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę:

1) publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe,

2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe.

Kompetencja wskazana w ww. przepisie została zrealizowana w uchwale Nr LII/400/2018 Rady Gminy Jaktorów z dnia 30 kwietnia 2018 r. *„w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonych przez Gminę Jaktorów publicznych przedszkolach”*.

Zgodnie z § 2 teje uchwały:

„1. Korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1 przez uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, jest odpłatne.

2. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, wynosi 1 zł za każdą godzinę zajęć uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym.”

Odnosząc się do kwestii opłat za korzystanie z wyżywienia, należy wskazać że zgodnie z art. 52 ust. 12 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego przepisy art. 106 ustawy - Prawo oświatowe stosuje się odpowiednio. Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2018 r. poz. 996, z późn. zm.), warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

„Kompetencja organu do wydania decyzji administracyjnej musi bezwzględnie wynikać z upoważnienia zawartego w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Uprawnienia takiego nie można domniemywać, czy wyinterpretowywać. Załatwienie sprawy decyzją dotyczy sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa załatwienie sprawy winno nastąpić w tej formie prawnej. Podstawą władczego działania organu może być tylko kompletna norma materialna (wyrażna podstawa prawna), determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określające kompetencję (zdolność, możliwość) organu do zastosowania określonej normy prawa przedmiotowego. Zasada, że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.), znajduje zastosowanie zatem tylko wówczas, gdy z mocy przepisów prawa materialnego załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej. W przeciwnym przypadku nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie decyzji administracyjnej.” (por. m.in. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2017 r. VI SA/Wa 1194/17, Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 czerwca 2017 r. II SA/Łd 204/17, Wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r. II GSK 343/13).

Domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy, wskazując np. że organ zezwala, stwierdza, pozwala bądź zakazuje określonego zachowania.

Jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że winna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemanie jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Na sprawę administracyjną w powyższym rozumieniu musi składać się możliwość jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia o indywidualnych prawach lub obowiązkach adresata rozstrzygnięcia aktu, wynikająca z przepisu administracyjnego prawa materialnego bądź procesowego.

Decyzja administracyjna wydana w sprawie, której załatwienia w formie decyzji prawo nie przewiduje, jest decyzją wadliwą - wydaną bez podstawy prawnej, jako taka podlega stwierdzeniu nieważności w oparciu o przepis art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.).

Warto zwrócić uwagę również, że regulacje zawarte w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, określające organy właściwe do ustalania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie w przedszkolach oraz sposób ustalania tych opłat, należy uznać za odrębne przepisy, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z nich ma charakter aktu prawa miejscowego – nie ma zatem zastosowania reguła wynikająca z art. 61 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przewidująca ustalanie należności, o których mowa w art. 60 tej ustawy (tj. niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym), w drodze decyzji właściwych organów.

Obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wysokości określonej we wspomnianej wcześniej uchwale rady gminy (która ustala stawkę godzinową za korzystanie z wychowania przedszkolnego) wynika wprost z przepisów prawa o charakterze powszechnie obowiązującym i aktualizuje się z chwilą rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia.

Jak wynika z powyższego, Rada Gminy dokonała zdublowania kompetencji. Z jednej strony określiła opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego na poziomie aktu prawa miejscowego, a z drugiej upoważniła organ wykonawczy do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie.

Odnosząc się do opłat za korzystanie z wyżywienia, tryb ich ustalania został wskazany w powołanych uprzednio w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisach. Brak zatem podstaw do upoważnienia dyrektora zespołu szkół do wydawania decyzji administracyjnych czy postanowień, skoro przepis ustawy wprost określa, że ma się to odbyć w drodze porozumienia, jak również wskazuje pomioty, które mają owe porozumienie zawrzeć.

Warto w tym miejscu przytoczyć uzasadnienie Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt II Sa/Wa 1413/18:

„Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g., do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Przytoczony przepis dopuszcza ogólnie udzielanie przez rady gmin upoważnień do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, nie określając ich przedmiotu. Przepisy ustaw szczególnych mogą wyłączyć możliwość upoważnienia, o jakim

mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g. Taka sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, ponieważ kwestie objęte materią zaskarżonej uchwały, a dotyczące ustalania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego określone zostały w ustawie finansowaniu zadań oświatowych. (...)

W świetle przytoczonych przepisów, w ocenie Sądu, nie może być wątpliwości, że ustalanie spornych opłat (...) - nie następuje w drodze decyzji administracyjnych, czy czynności skierowanych do konkretnego podmiotu i dotyczących jego prawa lub obowiązków. Ustalenie opłat ma zatem jedynie charakter technicznego wyliczenia ich wysokości. Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i odpowiednio stosowane przepisy ustawy Prawo oświatowe nie nakazują wydawania decyzji w przypadku spornych opłat, co oznacza, że art. 61 ustawy o finansach publicznych nie znajduje zastosowania.

Za trafne należy więc uznać argumentację organu nadzoru w powyższym zakresie. Dyrektor placówki przedszkolnej bowiem, w drodze czynności materialno - technicznych, dokonuje jedynie stosownego obliczenia miesięcznej należności wynikającej z liczby godzin, w których dziecko faktycznie korzystało w danym miesiącu z wychowania przedszkolnego.

Tym samym, zgodzić się należy ze skarżącym, że Rada dopuściła się istotnego naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności § 4 w zaskarżonej części. Z powyższego zapisu § 4 wynika bowiem, że w każdym przypadku dotyczącym opłat, o których mowa w § 2 zaskarżonej uchwały, prowadzone jest postępowanie, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Potwierdza to również uzasadnienie uchwały w którym Rada wskazała, że wprowadzono zapis upoważniający dyrektora placówki wychowania przedszkolnego do wydawania decyzji w sprawie opłat (...).”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowych uchwał Rady Gminy Jaktorów, w całości, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwał z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Głupiera