



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 lutego 2014 r.

Poz. 913

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 508/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 24 października 2013 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu na uchwałę Rady Gminy w Nieliszu z dnia 29 sierpnia 1999 r. nr XII/54/99 w przedmiocie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonego przez Gminę Przedszkola w Nieliszu

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA Ewa Ibrom Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Protokolant Stażysta Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 października 2013 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu

na uchwałę Rady Gminy w Nieliszu

z dnia 29 sierpnia 1999 r. nr XII/54/99

w przedmiocie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonego przez Gminę Przedszkola w Nieliszu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 29 sierpnia 1999 r., nr XII/54/99 Rada Gminy w Nieliszu ustaliła opłaty za świadczenia prowadzonego przez Gminę Przedszkola w Nieliszu.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej jako u.s.o.) i art. 40 ust. 1 oraz 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm., dalej jako u.s.g.) Zgodnie z § 1 uchwały Rada Gminy ustaliła opłatę za świadczenia prowadzonego przez Gminę Przedszkola w wysokości: 20 zł za pierwsze dziecko, 10 zł za każde następne dziecko.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Zamościu domagając się stwierdzenia nieważności uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 14 ust. 5 u.s.o. W ocenie wnoszącego skargę jeżeli nauczanie i wychowanie odbywa się w ramach podstawy programowej, jest bezpłatne, natomiast za świadczenia publicznych przedszkoli wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego dozwolone jest pobieranie opłat.

Zaskarżona uchwała nie wskazuje za jakie konkretnie zajęcia będzie pobierana opłata i czy ustalona przez radę gminy opłata stała nie dotyczy także świadczeń wprost wchodzących w skład bezpłatnie realizowanej podstawy programowej. W ocenie Prokuratora w tym stanie rzeczy niedopuszczalnym jest pobieranie za ww. świadczenia jakichkolwiek opłat niezależnie od czasu ich realizacji.

Prokurator podniósł także, że kryterium wyróżniającym opłaty jest koncepcją ekwiwalentności, bowiem opłata stanowi wynagrodzenie związane z kosztami działania władzy. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoista zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia, zrealizowanego przez podmiot prawa publicznego. Dodatkowo sposób ustalenia odpłatności oparty powinien być na kalkulacji ekonomicznej, a użyta argumentacja racjonalna i należycie uzasadniona. Prokurator podkreślił, że kwestionowane zapisy uchwały Rady Gminy w Nieliszu, powyższych kryteriów nie spełniają. Dodatkowo podniósł, że w uchwale nie wskazano za jaki rodzaj zajęć świadczonych w przedszkolu ustala się opłatę. Treść takiej uchwały nie może tymczasem pozostawiać wątpliwości, co jest przedmiotem ustalonych w niej opłat, jako świadczenia przekraczające podstawy programowej.

Podsumowując Prokurator podniósł, że zaskarżona uchwała wprowadziła faktycznie zryczałtowaną opłatę stałą która nie pozostaje w związku faktycznym z zakresem uzyskiwanych w zamian usług opiekuńczo-wychowawczych i jest pobierana niezależnie od otrzymywanych świadczeń, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę Gmina Nielisz wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 29 sierpnia 1999 r. uznając, że zarzuty wywiedzione przez Prokuratora są zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga Prokuratora zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy zauważyć, że dopuszczenie kontroli sądownoadministracyjnej aktów prawa miejscowego wyeliminowanych z obrotu prawnego nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z 27 lipca 2007 r. sygn. II OSK 1046/07; z 24 maja 2007 r., sygn. II OSK 233/07). Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności.

W myśl przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa (delegacja). Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy uprawnione do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

W niniejszej sprawie uchwała została wydana na podstawie i w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 u.s.o., który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały, stanowił, że 5. 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. Stosownie do art. 5 ust. 5 u.s.o. zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gmin. Z kolei w art. 6 pkt 1 u.s.o. ustawodawca wskazywał wówczas, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Podstawa programowa została określona w art. 3 pkt 13 u.s.o. oraz sprecyzowana w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego (Dz. U z 1999r. Nr 14, poz. 129). Zakres podstawy programowej określony został poprzez wyznaczenie celów wychowawczych jakie powinny być osiągnięte przez realizację podstawy programowej, która opisuje proces wspomagania rozwoju i edukacji dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

Z przytoczonych przepisów wynika, że świadczenia dotyczące nauczania i wychowania w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego było bezpłatne. Jedynymi opłatami, jakie mogą pobierać gminy od rodziców lub opiekunów dzieci korzystających z przedszkoli publicznych, są opłaty za świadczenia wykraczające poza minimum określone w powołanym rozporządzeniu, np. opłaty za naukę języków obcych czy żywienie dzieci.

Zauważyć należy, że ani przepis art. 14 ust. 5 u.s.o., w brzmieniu wówczas obowiązującym, ani też inne przepisy ustawy nie zawierały ustawowej definicji pojęcia „opłata”. Orzecznictwo sądowe przyjęło, że opłata stanowi przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Jej cechą wyróżniającą jest zatem ekwiwalentność, pobiera się ją bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów.

Nie ulega wątpliwości, że taki właśnie charakter ma opłata ustalana w oparciu o przepis art. 14 ust. 5 u.s.o. W związku z powyższym sądy administracyjne w swych orzeczeniach podejmowanych na tle omawianego stanu prawnego niejednokrotnie wskazywały na bezwzględną konieczność konkretyzowania w uchwałach świadczeń, za które przedszkola publiczne miały prawo pobierać opłaty. Zwracały również uwagę na to, że omawiane opłaty - w okresie kiedy została podjęta kwestionowana uchwała - mogły być ustalane i pobierane wyłącznie za świadczenia, które przekraczały minimum programowe wychowania przedszkolnego, a ponadto że zajęcia odpłatne nie powinny pokrywać się ze świadczeniami programowo, które świadczone są bezpłatnie.

Organ samorządu terytorialnego ustanawiając przedmiotową opłatę, powinien konkretyzować świadczenia, za które opłata ta miała być żądana. Uchwała musi zatem szczegółowo określać oferowane przez przedszkole publiczne świadczenia, tak by nie było jakichkolwiek wątpliwości, że odpłatność faktycznie miała dotyczyć świadczeń przekraczających podstawę programową. Wysokość opłaty należy przy tym określić osobno za każde z poszczególnych świadczeń. Sposób ustalenia takiej odpłatności musi zaś być przekonujący i oparty na kalkulacji ekonomicznej. Niedopełnienie tych warunków uniemożliwiało adresatom uchwały ustalenie, a zatem także i kontrolę, czy w oferowanych świadczeniach mieściły się rzeczywiście zajęcia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego wymienione w załączniku nr 1 cyt. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r., jakie były koszty zajęć, a ponadto czy ustalone opłaty nie obejmowały także innych kosztów funkcjonowania placówki oświatowej.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy zgodzić należy się ze stroną skarżącą, że treść § 1 uchwały pozostaje w sprzeczności z wyżej wskazaną regulacją prawną. Określono w nim, że opłata za świadczenia prowadzonego przez Gminę przedszkola wynosi: 1) 20 zł za pierwsze dziecko, 2) 10 zł za każde następne dziecko.

W ocenie sądu, z przytoczonej regulacji w żaden sposób nie wynika, co się na świadczenia podlegające opłacie we wskazanej wysokości składa. Sąd podziela również zarzut strony skarżącej, że przepisy uchwały nie zawierają jakiegokolwiek kalkulacji opłaty i brak jest wyjaśnienia, dlaczego wysokość opłaty ustalono akurat w takiej wysokości a nie innej. Także ustalenie stałej wysokości opłat oznacza konieczność ponoszenia stałej, zryczałtowanej opłaty, niezależnie od rzeczywistego czasu w jakim dziecko korzystało z danego świadczenia.

W tym miejscu wskazać należy, że uchwalona na wskazanej podstawie opłata nie może mieć charakteru stałego, bo wówczas obowiązek jej ponoszenia zachodzi w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń i ich jakości. Sądy administracyjne zgodne są też co do konieczności precyzyjnego określania wymiaru i jakości tych świadczeń, niejako w formie cennika i w oparciu o zasadę ekwiwalentności świadczeń (zob. wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn.

akt OSK 1646/09). Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest zatem wykazanie, że wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica lub opiekuna prawnego dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Przy ustalaniu omawianej opłaty należy zaś szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, i co się na opłacane świadczenie składa. W uchwale brak jest wskazania jakie elementy i w jakim stopniu wpływają na wysokość tej opłaty, której określeniu nie towarzyszyła żadna kalkulacja ekonomiczna.

Niezachowanie w zaskarżonej uchwale wskazanych powyżej zasad ustalania opłat za przedszkola oznacza przekroczenie przez Radę granic delegacji ustawowej przewidzianej w art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.o. Należało więc uznać, że zaskarżona uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu w art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 1 u.s.g., co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności.

W tym stanie rzeczy sąd na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.