



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

URZĄD MIEJSKI
 ul. Buczka 2, 58-580 Szklarska Poręba
 wpł. 2007-12-10
 L.dz. 8427
 podpis.....

BRM

Wrocław, dnia 4 grudnia 2007 r.

NK.II.0911-8BR/07

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 § 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 we fragmencie: „po tym terminie naliczane będą ustawowe odsetki”; § 2 ust. 1; § 3 ust. 1 zd. 1; ust. 2 we fragmencie: „o których mowa w § 1 ust. 1, 2 i 3”** uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 października 2007 r., Nr XV/149/07 w sprawie opłat za świadczenia udzielane w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Szklarska Poręba.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2007 r. Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła uchwałę Nr XV/149/07 w sprawie opłat za świadczenia udzielane w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Szklarska Poręba, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała została przekazana pismem Burmistrza z dnia 31 października 2007 r., nr BRM-188/07 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 listopada 2007 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- I. § 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3; § 2 ust. 1; § 3 ust. 2 we fragmencie: „o których mowa w § 1 ust. 1, 2 i 3” naruszają w sposób istotny art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. ustawy o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.); art. 2, art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- II. § 1 ust. 4 we fragmencie: „po tym terminie naliczane będą ustawowe odsetki” narusza w sposób istotny art. 359 § 2 Kodeksu cywilnego,
- III. § 3 ust. 1 zd. 1 narusza w sposób istotny art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Podstawę prawną dla podjęcia przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie przedmiotowej uchwały stanowi art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego 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.

I.

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: 1. Ustala się miesięczną opłatę za świadczenia miejskich przedszkoli w zakresie przekraczającym podstawy programowe wychowania przedszkolnego w wysokości 110 zł od pierwszego dziecka w rodzinie, a za każde następne dziecko w wysokości 90 zł. 2. Przy pobycie dziecka w przedszkolu do 5 godzin dziennie i korzystającego z 2 posiłków – 80 zł. 3. Przy pobycie dziecka do 5 godzin dziennie i korzystaniu z 1 posiłku – 60 zł.

Mocą § 2 ust. 1 uchwały, Rada ustaliła: *Opłata, o której mowa w § 1 ust. 1 jest stałą opłatą miesięczną, niezależnie od opłat związanych z kosztami wyżywienia dziecka.*

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.

Na mocy zacytowanej powyżej normy kompetencyjnej, 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. W myśl zaś art. 6 ustawy o systemie oświaty, 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.

Co do zasady przedszkola publiczne co najmniej w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego prowadzą bezpłatne nauczanie. Opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy powinny wskazywać konkretne kwoty za konkretne świadczenia, bowiem należy przyjąć, iż nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń, a jednocześnie, zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały, jego rodzice (opiekunowie) będą musieli ponosić taką samą opłatę - wskazaną w § 1 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały. Należy mieć na uwadze, że opłaty za świadczenia przedszkoli mają charakter cywilnoprawny, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową.

W przedmiocie ustalenia tzw. „opłaty stałej” za pobyt dziecka w przedszkolu realizującym program przekraczający podstawy programowe stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 94/06, nieopubl.), który podzielił stanowisko Organu Nadzoru, stanowiące, że „kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową. W ustawie nie przewidziano pojęcia „opłaty stałej”. Uprawnienie rady obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.

Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 maja 2007 roku (sygn. akt IV SA/Wr 122/07), w którym uznał, iż rada gminy powinna szczegółowo wskazać w stosownej uchwale za jakiego rodzaju świadczenia żądana jest opłata oraz co się na opłacane świadczenie składa.

W związku z powyższym, celowym i zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 we fragmencie w jakim odnosi się do § 1 ust. 1, 2 i 3 uchwały.

II.

Mocą § 1 ust. 4 uchwały postanowiono, iż: Opłaty dokonuje się w przedszkolu w terminie do 10 dnia każdego miesiąca (z góry), po tym terminie naliczane będą ustawowe odsetki.

Rada Miejska w oparciu o przytoczoną normę prawną ustala opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych. Natomiast wskazywanie konsekwencji za opóźnienia w dokonaniu opłaty w postaci naliczania odsetek i ich wysokości wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Nadto ustalanie przez Radę wysokości odsetek w postaci odsetek ustawowych narusza art. 359 § 2 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 359 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu (§ 1). Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe (§ 2).

Zatem w wyniku zawartej umowy za świadczenia udzielane w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Szklarska Poręba mogą być ustalone konsekwencje opóźnienia w uiszczeniu opłaty, którą to konsekwencją może być naliczanie odsetek, ale nie koniecznie ustawowych, lecz umownych.

III.

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie w § 3 ust. 1 w zdaniu 1 niniejszej uchwały postanowiła: *Czasowa nieobecność dziecka w przedszkolu przekraczająca jeden miesiąc kalendarzowy stanowi podstawę do zwolnienia z opłat.*

Powołane przepisy uchwały ustalają zasad odpłatności (w tym zasady zwrotu wniesionych opłat) za świadczenia przedszkoli. Biorąc pod uwagę fakt, iż świadczenia te, jak już wskazywano, mają charakter ekwiwalentny, trzeba uznać, że obowiązek uiszczenia ustalonej opłat powinien zaistnieć tylko w przypadku faktycznego skorzystania przez podmioty uprawnione z danego rodzaju świadczeń. Tymczasem Rada Miejska w Szklarskiej Porębie ustaliła, iż czasowa nieobecność dziecka w przedszkolu przekraczająca jeden miesiąc kalendarzowy stanowi podstawę do zwolnienia z opłat.

Zgodnie z powołanym już wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń, niedopuszczalnym jest określanie wyłącznych przyczyn nieobecności dziecka w przedszkolu oraz arbitralnego określania czasu nieobecności, który uprawniałby do żądania zwolnienia z opłaty.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę, iż zakwestionowane przepisy nie tylko naruszają przepisy Konstytucji, ale są niezgodne z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów. Rodzice dziecka korzystającego z usług przedszkola są zdaniem Wojewody konsumentami w rozumieniu art. 22¹ Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. W związku z powyższym ustanowienie opłat w ramach stosunku cywilnoprawnego musi odpowiadać bezwzględny przepisom Kodeksu cywilnego i innych ustaw chroniących konsumentów.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na treść normy kompetencyjnej – art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty - *opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy.* Już sama wykładnia językowa wskazuje, że opłaty można ustanawiać „za świadczenia”. Jeżeli gmina nie świadczy usług z powodu nieobecności dziecka to nie ma możliwości pobrania opłaty. Świadczenia, o których mowa w art. 14 ust. 5 o systemie oświaty należy rozpatrywać w kontekście art. 353 kodeksu cywilnego. Brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola), a pobranie opłaty ze strony rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola narusza w tym przypadku zasadę ekwiwalentności świadczeń.

Ponadto zauważyć należy, iż takie zapisy uchwały, które niewątpliwie będą stanowiły integralną część umowy cywilnoprawnej, muszą odpowiadać art. 385¹ Kodeksu cywilnego, który stanowi, iż: § 1. Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny. § 2. Jeżeli postanowienie umowy zgodnie z § 1 nie wiąże konsumenta, strony są związane umową

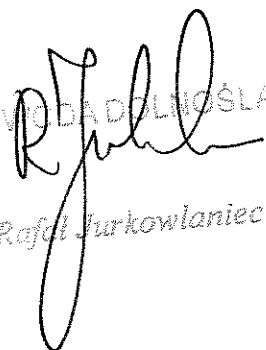
w pozostałym zakresie. § 3. Nie uzgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przyjętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta. § 4. Ciężar dowodu, że postanowienie zostało uzgodnione indywidualnie, spoczywa na tym, kto się na to powołuje.

Stosownie do powołanego przepisu, postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nie uzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Natomiast zgodnie z art. 385³ pkt 12 i 22 kc niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności: 12) wyłączają obowiązek zwrotu konsumentowi uiszczonej zapłaty za świadczenie nie spełnione w całości lub części, jeżeli konsument zrezygnuje z zawarcia umowy lub jej wykonania; 22) przewidują obowiązek wykonania zobowiązania przez konsumenta mimo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez jego kontrahenta. Uchwała rady gminy, która zastrzega bezwarunkowe spełnienie świadczenia konsumenta, w przypadku nieobecności dziecka wprowadza niedozwoloną klauzulę umowną, albowiem zastrzega pobranie opłaty za niespełnione ze swojej strony świadczenie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem 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.

WOJEWÓDZKA DOLNOŚLĄSKA

Rafał Jurkowlaniec