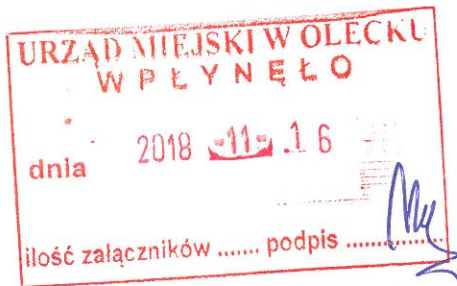


21005 /

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 14 listopada 2018 r.
Sygn. akt II SA/OI 646/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Burmistrz Olecka
Plac Wolności 3
19 – 400 Olecko

BRM
+ EK
[Signature]

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 listopada 2018 roku, sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie doręcza – jako stronie – odpis wyroku z dnia 25 października 2018 roku wraz z uzasadnieniem.

REFERENT
[Signature]
Małgorzata Gaida

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 poz. 1302). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 poz. 1302).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym

formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 poz. 1302)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 poz. 1302).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Piotr Chybicki
Sędziowie	sędzia WSA Marzenna Glabas sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.)
Protokolant	referent Małgorzata Gaida

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 października 2018 roku
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Olecku
z dnia 27 kwietnia 2018 roku, nr ORN.0007.31.2018
w przedmiocie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego
uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Olecko:
przedszkolu, oddziałach przedszkolnych, w szkołach podstawowych oraz w innych
formach wychowania przedszkolnego
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 2
w zakresie sformułowania „każdą rozpoczętą”.**



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Gaida
Małgorzata Gaida

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr ORN.0007.31.2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. Rada Miejska w Olecku (dalej zwana Radą Miejską) – powołując art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.; dalej jako „u.s.g.”), art. 52 ust. 1, 2 i 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203) oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.) - określiła wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Olecko: przedszkolu, oddziałach przedszkolnych, w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego.

Powyższa uchwała stała się przedmiotem skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej zwanego Wojewodą) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w której organ ten zażądał stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 tej uchwały w zakresie sformułowania „każdą rozpoczętą”. Wskazał przy tym na sprzeczność tej regulacji z art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, w którym ustawodawca przewidział naliczanie opłaty za godzinę zajęć, co pozwala na uznanie, że opłata powinna być naliczana za każdą pełną godzinę, a nie jak przyjęto w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały – za godzinę rozpoczętą. Oceniał, że rodzic, bądź opiekun dziecka, nie może ponosić opłaty w wysokości 1 zł., czyli w pełnej wysokości odpowiadającej godzinie wychowania przedszkolnego, jeżeli dziecko korzysta ze świadczeń przedszkola przez niepełną godzinę. Przyjął, że w takiej sytuacji opłata powinna być odpowiednio mniejsza, albowiem w przeciwnym wypadku faktycznie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnej wysokości opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wskazał, że przedstawione stanowisko jest zgodne z tym wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 240/13, który pomimo zmiany stanu prawnego (uchyleniu przepisów ustawy o systemie oświaty), z uwagi na tożsamość zastosowanych rozwiązań prawnych, zachował swoją aktualność.

Ponadto Wojewoda zauważył, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Wywiódł przy tym, że przepisy ustawowe, przyznające radzie

gminy kompetencje do stanowienia prawa, należy interpretować w sposób ścisły i literalny. Skonstatował, że gdyby ustawodawca zechciał dopuścić możliwość ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez uczniów za każdą rozpoczętą godzinę, sięgnąłby po odpowiednie pojęcie, co znalazłoby wyraz w przepisie. Tymczasem z literalnego brzmienia przepisu art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że ustawodawca miał na myśli określoną jednostkę miary czasu tj. godzinę, za którą naliczana opłata nie może być wyższa niż 1 zł. Stąd też, za zasadny Wojewoda uznał wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części wskazanej w petitum skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o oddalenie skargi. Oceniała bowiem, że przy interpretacji art. 52 ust. 1 i 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy brać pod uwagę treść ust. 8 tego przepisu oraz konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), która ujmuje zasadę równości jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. Podała, że w myśl art. 52 ust. 8 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne przedszkola, szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi oraz inne formy wychowania przedszkolnego pobierają opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wysokości nie wyższej niż wysokość opłat ustalonych przez radę gminy na podstawie ust. 1 za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu przekraczającą czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Podkreśliła przy tym, że przepis ten umożliwia pobieranie opłaty nie większej niż ustalona uchwałą rady, ale za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu, a więc odmiennie niż w poprzednim stanie prawnym (art. 14 ust. 5f ustawy o systemie oświaty).

W ocenie Rady Miejskiej, rola przedszkola prowadzonego przez gminę oraz prowadzonego przez podmiot inny niż gmina jest identyczna - zapewnienie opieki i wychowania dzieci – stąd też podmioty te powinny być równo traktowane. Rada Miejska wywiodła przy tym, że ustawodawca, chcąc zapewnić równe traktowanie tych podmiotów przewidział, że opłaty pobierane od rodziców nie mogą być wyższe niż 1 zł zarówno w przypadku placówek prowadzonych przez gminy, jak i inne podmioty. Przyjęła, że jednocześnie ustawodawca umożliwił pobieranie przez placówki prowadzone przez podmioty inne niż gmina opłat za rozpoczętą godzinę - tym samym uznał, że nawet jedna dodatkowa minuta (ponad pełną godzinę) pozwala na pobranie

pełnej złotówki. Stwierdziła, że taka zmiana nakazuje, w kontekście konstytucyjnej zasady równości, taką samą zasadę odnosić do opłat w jednostkach prowadzonych przez gminę, mimo że wprost to nie wynika z treści art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz uznać dotychczasowe orzecznictwo wydane na tle art. 14 ustawy o systemie oświaty, za nieaktualne. Skonstatowała, że skoro ustawodawca przesądził, że opłatę pobiera się za rozpoczętą godzinę zajęć, to interpretacja wskazująca na konieczność odbycia pełnej godziny uległa dezaktualizacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru, a po tym terminie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez organ nadzoru.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga Wojewody, będącego organem nadzoru, na uchwałę Rady Miejskiej w Olecku Nr ORN.0007.31.2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. określającą wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Olecko: przedszkolu, oddziałach przedszkolnych, w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego – okazała się zasadna.

Wymaga bowiem podkreślenia, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g., organy gminy wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy przy tym zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy

niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Tymczasem, w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, tj. art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, stanowiącego podstawę materialnoprawną podjęcia zaskarżonej uchwały. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że przepis art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych określa maksymalną wysokość opłaty 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, a określonych w art. 52 ust. 1 tej ustawy, formach wychowania przedszkolnego i przedziale czasowym. W świetle tego przepisu, wysokość tej opłaty „nie może być wyższa niż 1 zł. za godzinę zajęć”. Literalne brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że opłata ta powinna być naliczana za każdą pełną godzinę zajęć, a nie jak przyjęto w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały – za godzinę rozpoczętą.

Nie mogą przy tym odnieść zamierzonego skutku argumenty Rady Miejskiej, sformułowane w odpowiedzi na skargę, a wskazujące na konieczność uwzględnienia, przy interpretacji art. 52 ust. 1 i 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, także ust. 8 tego przepisu oraz konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). W sytuacji bowiem, gdy tak jak w niniejszej sprawie, przepis prawa, stanowiący podstawę prawną działania organu, został sformułowany w sposób jasny, nieuprawnione jest stosowanie takiej wykładni prawa, której wynik pozostawałby w oczywistej sprzeczności z literalnym brzmieniem tego przepisu. Taki zaś rezultat osiągnięty zostałby w razie uznania zasadności argumentacji podniesionej przez Radę Miejską.

Mając powyższe na względzie Sąd za zasadne uznał stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 2 w zakresie sformułowania „każdą rozpoczętą” i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT
Małgorzata Gaída
Małgorzata Gaída