t. LXXIV • nr 7/2021 (877) • DOI 10.33226/0137-5490.2021.7.8

GLOSY

Dr hab. Jakub Jan Zięty

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-1243-3394.
e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl

Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)

Determining the maturity date of the fee for the use of preschool education. Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of September 23, 2020, file ref. act I OSK 985/20 (critical commentary)

Streszczenie

Przedmiotem glosy jest analiza orzeczenia NSA dotyczącego charakteru prawnego opłaty za wychowanie przedszkolne dzieci wnoszonej przez ich opiekunów prawnych. Opłata ta została obecnie ukształtowana jako danina o charakterze publicznoprawnym. Jednak mimo takiej kwalifikacji w dalszym ciągu aktualne jest pytanie, czy powstaje ona z mocy prawa, czy konieczne jest wydanie decyzji określającej jej wysokość. Każda z tych kwalifikacji pociąga za sobą określone działania organów gminy. W przypadku pierwszej konieczne jest określenie wszystkich jej elementów w aktach ustawowych lub aktach prawa miejscowego. W przypadku drugiej konieczne jest wydanie indywidualnej decyzji określającej jej wysokość. W opracowaniu oceniono oba stanowiska, wskazując na ich mankamenty, oraz zaproponowano rozwiązanie.

Słowa kluczowe: gmina, organ prowadzący, przedszkole, opłata za wychowanie przedszkolne, wójt, rada gminy

Abstract

The subject of the gloss is the analysis of the ruling of the Supreme Administrative Court on the legal nature of the fee for preschool education paid by their legal guardians. This fee has now been shaped as a public-law levy. However, despite such a qualification, the question is still valid whether it arises by operation of law or whether it is necessary to issue a decision determining its amount. Each of these qualifications entails specific actions of the commune authorities. In the case of the first one, it is necessary to define all its elements in statutory acts or local legal acts. In the case of the latter, it is necessary to issue an individual decision specifying its amount. The study assessed both stands, pointing to their shortcomings, and proposed a solution for them.

Keywords: municipality, the authority conducting, kindergarten, preschool education fee, the mayor, the municipal council

JEL: K32

Teza proponowana przez autora (wyrok nietezowany)

Art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie upoważnia rady gminy do ustalenia terminu wnoszenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Termin wnoszenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego (…) powinien być określony w statucie przedszkola.

Wprowadzenie wraz z przedstawieniem stanu faktycznego sprawy

Przedmiotem oceny Sądu była kwestia kontroli legalności rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie dopuszczalności określenia w uchwale będącej przepisem prawa miejscowego terminu wnoszenia opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Rada gminy M.D. na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych

(dalej jako u.f.z.o.)[1] podjęła uchwałę w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, tj. za nauczanie, wychowanie i opiekę w placówce wychowania przedszkolnego, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalony zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 lub 3 ustawy z 14.12.2016 r. — Prawo oświatowe (dalej jako u.p.o.)[2]. W treści uchwały organ stanowiący gminy oprócz wysokości opłaty określił również termin jej wnoszenia. Uchwała miała być publikowana we właściwym Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Organ nadzoru zakwestionował dopuszczalność określenia przez radę gminy w treści tej uchwały terminu, w jakim opiekunowie prawni dzieci mają wnosić przedmiotową opłatę, i stwierdził w tej części nieważność uchwały rady gminy. W ocenie wojewody przyjęta uchwała w zakwestionowanym zakresie wykracza poza ustawowe upoważnienie do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego. Przepis ustawy ustanawiający delegację podlega ścisłej wykładni językowej i nie powinien prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia kwestii w nim niewymienionych, chociażby w drodze wykładni celowościowej.

Od powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego gmina wniosła skargę do WSA. Sąd pierwszej instancji uznał ją za zasadną i uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. W motywach rozstrzygnięcia Sąd przyjął, że skoro termin wymagalności opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym określony w art. 52 ust. 1 u.f.z.o. w znaczeniu, jakie nadaje mu art. 2 pkt 14 przywołanej ustawy, ma publicznoprawny i prawotwórczy charakter, a równocześnie cechuje się wszystkimi desygnatami aktu prawa miejscowego, to powinien być ustalony przez radę gminy w przynależnej jej kompetencyjnej formie działania, czyli uchwale, a brak ku temu stosownej delegacji w art. 52 u.f.z.o. należy uznać za legislacyjne zaniechanie.

Z takim orzeczeniem nie zgodził się wojewoda i wniósł skargę kasacyjną. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił skargę gminy.

Motywy rozstrzygnięcia podjętego przez NSA

NSA w rozstrzyganej sprawie skupił się na analizie dopuszczalności ujęcia terminu wniesienia opłaty za wychowanie przedszkolne w uchwale rady gminu podjętej na podstawie art. 52 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 u.f.z.o. — stanowiącej akt prawa miejscowego. W wyniku tej oceny przyjął, że takie działanie jest niedopuszczalne. Brak możliwości określenia terminu płatności wynika według NSA z zakresu delegacji ustawowej, która przewiduje wyłącznie określenie wysokości opłaty, nie wskazując na określenie w uchwale terminu jej wnoszenia. Swoją argumentację NSA rozpoczął od przywołania art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi akty prawa miejscowego to ustanowione przez organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów, które je ustanowiły. Pojęcie prawa miejscowego zostało określone w ustawach ustrojowych dla samorządu, w tym ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.)[3]. Zgodnie z jej art. 40 ust. 1 gminie przyznano prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze na podstawie upoważnień ustawowych. NSA wskazał, że jeżeli podstawą podjęcia aktu prawa jest ustawa, to organ stanowiący nie może wyjść poza przedmiotowe granice wynikające z upoważnienia. Przekroczenie granic upoważnienia stanowi istotne naruszenie prawa, które daje podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu (Stahl, Kmieciak, 2001, s. 101–102)[4]. Gmina, działając na podstawie upoważnienia, powinna je interpretować w sposób zawężający — nie wychodząc poza jego treść[5]. Idąc w sukurs takiej interpretacji zakresu upoważnień do stanowienia prawa miejscowego, NSA wskazał, że w jego ocenie zwrot „określa wysokość opłat" nie obejmuje ustalenia przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego terminu, w jakim te opłaty mają być wnoszone. Uprawnienia do określenia w akcie prawa miejscowego terminu wnoszenia opłat NSA nie dopatrzył się również w art. 52 ust. 15 u.f.z.o. przesądzającym o charakterze prawnym tej opłaty. W odniesieniu do opłat za wyżywienie art. 52 ust. 12 u.f.z.o. nakazuje odpowiednio stosować art. 106 ustawy prawo oświatowe. Jednak przy ścisłej wykładni zastosowanej przez NSA również i ten przepis nie pozwoli na wprowadzenie w uchwale prawa miejscowego terminu wnoszenia opłat, upoważnia bowiem dyrektora szkoły do ustalenia zasad korzystania z wyżywienia oraz wysokości opłat z tego tytułu. Żaden z wymienionych przepisów nie wskazuje wprost na uprawnienie do ustalania terminu ich wnoszenia. Na przyjęte rozstrzygnięcie w ocenie Sądu nie ma wpływu uznanie, iż opłaty te stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt. 7 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.)[6].

Sąd kasacyjny dostrzegł jednak problem praktyczny i prawny dotyczący określania terminu wnoszenia opłat za wychowanie przedszkolne. Jako jego rozwiązanie wskazał możliwość określenia tego terminu w statucie przedszkola. Za podstawę prawną takiego działania NSA przyjął art. 122 pkt 11 u.p.o. Jednocześnie przyjął, że termin ten może być powtórzony w treści umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy dyrektorem placówki a opiekunami prawnymi dziecka. Motywy rozstrzygnięcia przez NSA przedmiotowej sprawy będą stanowiły osnowę analizy przedstawionej w dalszej części glosy.

Ocena motywów rozstrzygnięcia podjętego przez NSA

Przytoczoną wcześniej argumentację NSA w stosunku do zakresu upoważnienia zawartego w art. 52 u.f.z.o. można zaakceptować, choć nie trzeba się z nią zgadzać. O wiele

bardziej przemawiała do glosatora ocena wyrażona przez sąd pierwszej instancji. W swoim uzasadnieniu sąd ten wskazał, że „Skoro termin wymagalności wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym określony w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.) w znaczeniu, jak mu nadaje art. 2 pkt 14 przywołanej ustawy, ma publicznoprawny i prawotwórczy charakter, a równocześnie cechuje się wszystkimi desygnatami przynależnymi aktu prawa miejscowego, to pozostaje oczywistym, że winien być on ustalony przez radę gminy w przynależnej jej kompetencyjnej formie działa, czyli uchwale, a brak ku temu stosownej delegacji w art. 52 ustawy należy uznać za legislacyjne zaniechanie”[7]. Jak się wydaje, to publicznoprawny charakter opłaty powinien przesądzać o dopuszczalności ukształtowania terminu jej wnoszenia poprzez akt prawa miejscowego wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Ukształtowany w tym akcie termin płatności stanowiłby element konstrukcyjny powstającego z mocy prawa obowiązku wnoszenia opłaty przez opiekunów prawnych[8]. NSA nie podjął się jednak szerszego uzasadnienia swojego stanowiska, co pozwoliłoby poznać szerszą argumentację. Za pozytywne należy uznać, że NSA dostrzegł istniejący problem. Co prawda nie nadał mu rangi luki ustawowej i nie dokonał wykładni celowościowej normy art. 51 u.f.z.o., ale zaproponował własne rozwiązanie, wskazując, że zgodnie z art. 122 ust. 11 u.p.o. termin ten powinien być określony w statucie. Niestety nawet pobieżna analiza przywołanego artykułu pokazuje, że dotyczy on zupełnie innych kwestii niż statut przedszkola. Składając to na karb omyłki pisarskiej, można przyjąć że składowi orzekającemu chodziło o jakiś inny przepis prawa oświatowego lub u.f.z.o. Najprawdopodobniej wskazany miał zostać o art. 102 ust. 1 pkt. 11 u.p.o.[9] Zgodnie z tym przepisem statut przedszkola zawiera m.in. zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący[10] (Pawlikowska, 2018; 2020). Jeżeli NSA w tym przepisie upatruje upoważnienia organu stanowiącego do ustalenia terminu płatności opłaty za wychowanie przedszkolne, to nie zauważa, że treść przepisu odnosi się jedynie do uwzględnienia ustalonych przez organ prowadzący zasad odpłatności. O ile więc właściwym organem do nadania pierwszego statutu jest rada gminy, to do jego zmiany uprawnienie ma rada pedagogiczna. Jednak ten ostatni podmiot nie ma kompetencji prawotwórczych. W tym zakresie to organ prowadzący musi je ukształtować, a na radzie pedagogicznej (w przypadku zmian statutu) lub w przypadku pierwszego statutu na radzie gminy będzie ciążył obowiązek ujawnienia tych zasad w statucie. Jeżeli nawet przyjmiemy, że pojęcie zasad obejmuje także termin wnoszenia opłat, to musi on być najpierw ustalony przez organ prowadzący przedszkole. Ustawodawca za organ prowadzący uznaje gminę, a poszczególne kompetencje będą wykonywane przez radę gminy lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (Pilich, 2018). NSA, wskazując na możliwość ujawnienia terminu opłaty w statucie, powinien wskazać podstawę podjęcia uprzedniej decyzji przez organ stanowiący lub wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.). Podział kompetencji w tym zakresie jest bowiem kluczowy dla ustalenia rodzaju aktu prawnego lub sposobu działania. Jeżeli kompetencje te przypiszemy radzie, to jej formą działania jest uchwała, jeżeli zaś przypiszemy ją wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), to jest nią zarządzenie. W obu przypadkach podjęte rozstrzygnięcie kształtuje obowiązki obywatela, ma więc cechy powszechności właściwe dla aktu prawa miejscowego. Jeżeli przyjąć, że podstawą do ustalenia terminu jest wskazany przez Sąd art. 102 ust. 1 pkt. 11 u.p.o., to na jego podstawie powinna być podjęta uchwała lub wydane zarządzenie poprzedzające wprowadzenie określonych zasad pobierania opłaty przez przedszkole[11].

Pozostawiając na razie powyższe rozważania, warto przywołać opinie doktryny i judykatury wyrażane na temat charakteru prawnego opłaty za wychowanie przedszkolne, a dotyczące m.in. określenia terminu jej wymagalności oraz częstotliwości jej wnoszenia. Pierwszy pogląd wskazuje, że opłata ta jest ustalana w drodze decyzji określającej jej wysokość (Kmieciak, 2020, s. 21–24), a drugi, że określenie opłaty stanowi czynność materialno-techniczną[12]. Zgodnie z art. 52 ust. 15 u.f.z.o. opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie przedszkolne stanowi rodzaj niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 pkt. 7 u.f.p. Podstawą analizy w obu przypadkach było niewyrażone wprost założenie, że gmina na podstawie upoważnienia zawartego w art. 52 u.f.z.o. może jedynie określić wysokość opłaty za jedną godzinę, nie może natomiast konkretyzować sposobu wyliczenia całości opłaty dla indywidualnego korzystającego czy też terminu jej płatności[13]. Zmiana z dniem 1.01.2018 r. charakteru prawnego opłaty z cywilnego na publicznoprawny spowodowała, że nie ma już podstaw do zawierania przez dyrektora umów cywilnoprawnych z rodzicami, określających wysokość i zasady wnoszenia opłat[14] (Kmieciak, 2020, s. 22; Bielski, 2019). H. Kmieciak wskazuje, że indywidualizacja opłaty, ustalenie terminu jej wnoszenia, a także jej dochodzenie z uwagi na jej publiczny charakter określają przepisy u.f.p. W konsekwencji Autorka ta uznaje, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta), wydając decyzję administracyjną, wskazuje wszystkie niezbędne elementy do powstania opłaty. Do wydawania tych decyzji organ wykonawczy może upoważnić na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. swoich zastępców lub innych pracowników urzędu. Z kolei upoważnienie dyrektorów przedszkoli do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu określania wysokości opłat za wychowanie przedszkolne wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący (Kmieciak, 2020, s. 23). Do wydawania powyższych decyzji w sprawach nieuregulowanych w u.f.p. zastosowanie znajdą zgodnie z art. 67 ust. 1 tej ustawy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)[15] w zakresie trybu postępowania, wydawania i doręczania decyzji oraz działu III Ordynacji podatkowej (dalej jako u.o.p.)[16] w zakresie powstania zobowiązania, terminu płatności oraz jego wygaśnięcia. W konsekwencji przyjęcia powyższego sta-

nowiska H. Kmieciak wskazuje, że na podstawie art. 21 § 1 u.o.p., aby powstało zobowiązanie, konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej ustalającej zindywidualizowaną wysokość opłaty dla opiekuna. Termin płatności opłaty określa art. 47 § 1 u.o.p., zgodnie z którym wynosi on 14 dni od daty doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania (Kmieciak, 2020, s. 23). Powyższy sposób ustalania opłaty jest właściwy dla innych opłat o charakterze publicznoprawnym jak opłata planistyczna czy opłata adiacencka. Za takim stanowiskiem przemawia w ocenie tej Autorki możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej (Kmieciak, 2020, s. 21–24) W konsekwencji brak decyzji uniemożliwi wystawienie tytułu wykonawczego i dochodzenie w trybie egzekucyjnym należnych opłat[17]. Jako argument za swoim stanowiskiem Autorka wskazuje, że brak jest innego ukształtowania zasad ustalania terminu przez jakikolwiek organ gminy. Jeżeli więc przyjmiemy pogląd prezentowany przez H. Kmieciak, to za każdym razem konieczne będzie wydanie decyzji ustalającej wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienia w danym miesiącu, o ile taki okres wnoszenia opłaty zostanie przyjęty, bo ustawodawca nie wskazał w żadnym dokumencie okresów płatności. Dopiero decyzja ustalająca dokona indywidualizacji wysokości opłaty, a jej doręczenie określi moment jej wymagalności[18]. Jednocześnie dla każdego ze zobowiązanych może istnieć inny termin powstania zobowiązania (Kmieciak, 2020, s. 24)[19].

Jak już wspomniano, drugi pogląd uznaje określenie wysokości opłaty za czynność materialno-techniczną. (Bielski, 2019). Pogląd ten opiera się na założeniu, że obowiązek uiszczania opłat przez rodziców powstaje z mocy prawa i nie ma konieczności jego konkretyzacji w formie decyzji czy postanowienia (Bielski, 2019). Obowiązek uiszczania opłat jest związany z powstaniem określonego stanu faktycznego lub prawno-faktycznego, z którym ustawodawca łączy określone skutki prawne w postaci zobowiązania do zapłaty określonej kwoty pieniężnej (opłaty). Obowiązek ten ma charakter generalny i abstrakcyjny, dotyczy więc generalnie wskazanego adresata i ciążącej na nim powinności (Bielski, 2019). W myśl tego stanowiska obliczenie opłaty stanowi kompetencję dyrektora przedszkola. Podstawą jej wyliczenia byłaby uchwała organu stanowiącego o wysokości opłaty, podjęta na podstawie art. 52 u.f.z.o., oraz liczba godzin ponad godziny niepłatne, które dziecko przebywało w przedszkolu. Autorzy prezentujący to stanowisko dostrzegają problem ustalenia terminu wnoszenia opłaty oraz jej częstotliwości. Na tym tle pojawia się kwestia właśnie statutu jako aktu, w którym te elementy miałyby być określone (Bielski, 2019). A. Bielski zauważa, że jeżeli przyjmiemy, iż opłata za wychowanie przedszkolne powstaje z mocy prawa, to przepisy powinny przewidywać wszystkie elementy konieczne do jej powstania. Jeżeli przyjąć zaproponowane przez NSA rozwiązanie w glosowanym orzeczeniu, to powstaje problem charakteru prawnego statutu przedszkola. A. Bielski wskazuje, że statut stanowi akt wewnętrzno-organizacyjny placówki przedszkolnej. Nie oznacza to jednak, że nie może zawierać również elementów kształtujących sytuację prawną korzystających z wychowania przedszkolnego, którym może być nadana cecha aktu prawa miejscowego.

Opłata bez wątpienia ma charakter podobny do danin[20] i dlatego jej elementy powinny wynikać z ustawy lub aktów prawa miejscowego wydanych na jej podstawie. Z chwilą przyjęcia dziecka do placówki powstaje z mocy prawa stosunek prawny między j.s.t. a opiekunami prawnymi dziecka, który jest uregulowany administracyjnoprawną metodą regulacji. Zakres praw i obowiązków stron takiego stosunku nie może być korygowany umowami cywilnoprawnymi czy jednostronnymi oświadczeniami jednej ze stron (Bielski, 2019). A. Bielski wskazuje, że statut przedszkola może mieć znaczenie techniczne i instrukcyjne przy poborze opłat. Natomiast sam termin płatności nie ma takiego charakteru, bowiem decyduje o powstaniu zobowiązania, momencie rozpoczęcia naliczania odsetek. Dlatego też nie może go przewidywać akt o charakterze wewnętrznym. Nawet jeżeli przyjmiemy powyższy charakter, to nie oznacza to, że poszczególne postanowienia statutu nie mogą być elementem prawnie kształtującym obowiązki, jeżeli taką rolę przypisał im ustawodawca. Jednakże w odniesieniu do zasad odpłatności statut faktycznie zawiera zasady, które ustalił organ prowadzący. W tym zakresie stanowi wyłącznie źródło informacyjne, nie zaś przepis prawa miejscowego, nawet jeżeli jego pierwotna treść ustalana jest przez organ stanowiący. Uprawnienie dotyczące zasad powinno być ustalone przez organ prowadzący w sposób uniwersalny dla każdej placówki. A. Bielski dostrzega problem braku podstaw do określenia terminu płatności w art. 52 u.f.z.o. i statucie przedszkola. Jednak w jego ocenie pomocna w tym zakresie jest sama konstrukcja opłaty. Jeżeli obowiązek jej wnoszenia powstaje z mocy prawa, to z chwilą ziszczenia się warunków jej wniesienia zobowiązany powinien ją niezwłocznie zapłacić. Tym samym, jeżeli płatność ma być realizowana miesięczne, to na koniec danego miesiąca zobowiązany powinien dokonać niezwłocznej wpłaty, bez wzywania. Moment ten można wiązać ze sporządzeniem informacji o wysokości opłaty za dany okres korzystania z wychowania przedszkolnego.

Przejawem obciążenia opłatą opiekunów prawnych byłaby czynność materialno-techniczna przybierająca postać podpisanej przez dyrektora informacji zawierającej wyliczenie opłaty, które byłoby dostarczane opiekunowi prawnemu dziecka[21] (Adamek-Hyska, Kaczurak-Kozak, 2019). Zawarte w informacji wyliczenia mogłyby być przenoszone do upomnień, a także do wystawianych tytułów wykonawczych. W przypadku braku zapłaty z uwagi na jej publicznoprawny charakter prowadzenie egzekucji będzie następowało na podstawie przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej jako p.e.a.)[22]. Dopuszczalność egzekucji tych opłat przesądza art. 3 § 1 p.e.a. w zw. z art. 2 § 1 pkt. 1a p.e.a. (Bielski, 2019). Zgodnie z nimi egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo — w przypadku administracji rządowej i j.s.t. — bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków

tryb egzekucji sądowej[23]. W przypadku postępowania egzekucyjnego dotyczącego opłat wierzycielem co do zasady jest gmina reprezentowana przez organ wykonawczy. Jednak wójt może bezpośrednio upoważnić dyrektora przedszkola do wykonywaniu w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela, w tym do wystawienia upomnienia i tytułu egzekucyjnego. Jak wyżej wskazano, i ten pogląd nie jest pozbawiony wątpliwości prawnych, które dotyczą podstawy działania dyrektora przedszkola oraz aktu, w jakim następowałoby wskazanie terminu wnoszenia opłaty oraz sposobu jej obliczenia.

W glosowanym orzeczeniu NSA wskazuje trzecią ścieżkę postępowania odmienną od pierwszego i drugiego z prezentowanych poglądów. W uzasadnieniu wskazuje bowiem statut przedszkola jako akt regulujący kwestie zasad odpłatności i, jak się wydaje, dopuszcza pośrednio również wskazanie tam częstotliwości wnoszenia opłat. Należy jednak jeszcze raz wskazać, że zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt. 11 u.p.o. statut zawiera zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący. Zatem w statucie ujmuje się informacje co do zasady ustalone w innym akcie wydanym przez organ prowadzący. Statut co do zasady jest aktem o charakterze wewnętrznym, który może zobowiązać dyrektora do określonych działań, np. do comiesięcznego obliczenia liczby godzin odpłatnych i przekazania tej informacji każdemu z rodziców. W tym zakresie przyznaje dyrektorowi prawo do przekazania informacji o tym, ile rodzić ma zapłacić. Nie przesądza jednak, od kiedy liczyć odsetki. Tym samym wyżej wskazany przepis może stanowić podstawę do podejmowania działań przez organy gminy, jednak charakter statutu powoduje, że trudno tu mówić, iż będzie on tworzył przepisy o charakterze powszechnym. Jeżeli przyjmiemy, że kompetencje te należą do organu stanowiącego gminy, to z pewnością uchwała podjęta na podstawie art. 52 u.f.z.o. i upoważnienia wskazanego w art. 102 u.p.o. pozwala na ustalenie nie tylko wysokości odpłatności, ale także zasad, na które mogą składać się sposób wyliczenia opłaty i termin płatności. Taka uchwała bezsprzecznie powinna stanowić akt prawa miejscowego, którego treść mogłaby być ujęta w statucie przedszkola. Jeżeli natomiast przyjmiemy, że rada ma kompetencje jedynie w zakresie ustalenia wysokości opłaty, to organ wykonawczy gminy powinien wydać zarządzenie określające sposób wyliczenia opłaty oraz termin jej płatności. Za takim rozwiązaniem może przemawiać charakter prawny opłaty za przedszkole i potrzeba uregulowania terminu płatności nawet dla celów poboru tej opłaty. Zasady wynikające z tego zarządzenia powinny być ujęte w treści statutu. Natomiast samo zarządzenie z uwagi na tworzone uprawnienia powinno być uznane za akt prawa miejscowego i podlegać ogłoszeniu. Można oczywiście przyjąć, że ze względu na publikację pierwszego statutu przedszkola wymogi opublikowania spełnia ujęcie w jego treści zasad wynikających z zarządzenia. Takiej procedurze nie podlegają późniejsze zmiany wprowadzane przez radę pedagogiczną, nawet jeżeli dotyczyłyby zasad odpłatności. Ponadto publikacja pierwszego statutu obejmuje wyłącznie określone przedszkole, natomiast zasady ustalone przez organ prowadzący dotyczą wszystkich jednostek i mieszkańców, są zatem powszechnie obowiązujące na terenie danej gminy, co ma szczególne znaczenie w przypadku podmiotów prowadzących, jakimi są gminy. Niestety oba stanowiska wydają się możliwe do obrony. Jednak, jak się wydaje, najlepsze rozwiązanie — właśnie z uwagi na powszechność obowiązku — wskazał WSA w Olsztynie jako sąd pierwszej instancji. Rada Gminy powinna uchwalić zasady odpłatności, w tym termin zapłaty, a ewentualnie przedszkola powinny ujawnić te reguły w statucie[24].

Jeśli chodzi o upoważnienie do przyznawania ulg w zakresie opłat za wychowanie przedszkolne i wyżywienie, sądy wskazały organ, który w tym zakresie wykonuje uprawnienia organu prowadzącego. Nie ma bowiem wątpliwości, że organem prowadzącym jest gmina jako osoba prawna. Takie stanowisko potwierdza chociażby art. 2 pkt. 15 u.f.z.o.[25]. Na tle upoważnień do udzielania zwolnień powstał spór, który organ gminy jest uprawniony do upoważnienia dyrektora przedszkola do wydania decyzji. NSA uznał, że w tym zakresie jest to kompetencja organu wykonawczego[26]. Uzasadniając powyższe stanowisko, Sąd stwierdził, że rada gminy na podstawie art. 52 u.f.z.o. posiada kompetencje do określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Dodatkowo zgodnie z art. 52 ust. 9 u.f.z.o. organ prowadzący zwalnia rodziców z całości lub części opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego na warunkach określonych przez radę gminy. Przepis ten nie wskazuje, co prawda, organu gminy, który ma wydawać decyzje administracyjne, ale precyzując zakres kompetencji rady, w praktyce określa, że pozostałych czynności będzie dokonywał w imieniu organu prowadzącego organ wykonawczy. W konsekwencji, gdy ustawodawca w art. 52 ust. 9 zdanie drugie u.f.z.o. wskazuje na kompetencje organu prowadzącego do upoważnienia dyrektora przedszkola do udzielania tych zwolnień, to kompetencje w owym zakresie przyznaje organowi wykonawczemu gminy[27]. Zawarte w art. 18 ust 1 u.s.g. domniemanie właściwości rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, o którym mowa w art. 169 Konstytucji RP[28]. Przyznanie radzie domniemanej kompetencji na podstawie art. 18 u.s.g. nie oznacza zatem, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze, przypisane na podstawie art. 30 u.s.g. organowi wykonawczemu[29]. Warto zaznaczyć, że w odniesieniu do opłaty za wyżywienie ustawodawca, poprzez odpowiednie stosowanie do przedszkoli art. 106 u.p.o. w zw. z art. 52 ust. 12 u.f.z.o., wskazał podmioty uprawnione do jej ustalenia. Zgodnie z nimi korzystanie z posiłków w stołówce jest odpłatne. Warunki korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły/przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę/przedszkole. W tym przypadku uprawnienie dotyczące uzgodnienia stanowi kompetencję organu wykonawczego. Powyższe nie przeszkadza, by organ

wykonawczy na podstawie przepisów ustawy samorządowej upoważnił dyrektora do wydawania tych decyzji zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.g. Nie kłuci to się z powyższymi stwierdzeniami NSA, bowiem niezależnie od przyznanych organowi wykonawczemu kompetencji do zwalniania z opłat obowiązuje dalej reguła wynikająca z u.s.g. oraz k.p.a. (268a k.p.a.) co do sposobu upoważniania dyrektorów jednostek do podejmowania decyzji. W przypadku, gdyby ustawodawca chciał wyłączyć te przepisy, wprost wskazałby np., że upoważnienia dyrektorowi jednostki udziela organ wykonawczy.

Podsumowanie

Orzeczenie NSA będące przedmiotem analizy, mimo że w swojej treści jest dość skondensowane, to — jak wykazano — porusza szereg ważnych problemów związanych z opłatami za wychowanie przedszkolne. Sąd nie pochylił się w sposób należyty nad rozstrzyganymi problemami, co więcej, posługuje się sformułowaniami dotyczącymi poprzedniego stanu prawnego jak chociażby dotyczącymi zawierania umów pomiędzy gminą a opiekunami prawnymi. Poruszane problemy obejmują: charakter prawny opłaty, sposób ustalania terminu płatności oraz częstotliwości naliczania opłaty, aktów prawnych kształtujących. Na podstawie dokonanej analizy prawnej można stwierdzić, że uprawnione jest wskazanie terminu wniesienia opłaty w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 52 ust. 1 u.f.z.o. oraz 102 ust. 1 pkt. 11 u.p.o. W tym zakresie trudno jest przypisać uprawnienia organowi wykonawczemu gminy z uwagi na to, że ustalone zasady mają tworzyć elementy konstrukcyjne daniny. Dlatego powinny być ukształtowane przez przepisy powszechnie obowiązujące, a to uprawnienie co do zasady przypisane jest do organu stanowiącego. Zasady odpłatności, w tym termin zapłaty i okres rozliczeń, przewidziane w uchwale rady powinny być następnie ujęte w treści statutu przedszkola. Dopiero tak ukształtowane reguły wnoszenia opłat kształtują z mocy prawa obowiązki opiekunów prawnych dzieci, a czynność materialno-techniczna w postaci obliczenia opłaty przez dyrektora stanowi element indywidualizujący wysokość opłaty. Opłata taka może być przedmiotem egzekucji administracyjnej. Negatywnie należy ocenić kwestię odwołania się przez NSA do nieobowiązujących przepisów, w tym do umowy jako podstawy regulowania stosunków między rodzicem a przedszkolem. Takie błędy powodują, że nawet w sytuacji, gdyby stanowisko Sądu było prawidłowe co do zasady, to już sposób jego uzasadniania rodziłby pytania, czy na pewno takie były intencje składu orzekającego. Proponowane przez sąd rozwiązanie nawet w świetle poglądów prezentowanych w doktrynie może jawić się jako nieracjonalne i prowadzące do zwiększenia chaosu w kwestii sposobu kształtowania opłat za przedszkole. Jeżeli nawet uznamy, że miejscem regulacji terminów zapłaty jest statut, to odwołując się do jego charakteru, trudno uznać, że w tym zakresie może kształtować w sposób skuteczny termin zapłaty. Co więcej, do zmiany statutu uprawnione są organy przedszkola. Tym samym, przyjmując interpretację sądu, organy te mogłyby samodzielnie kształtować obowiązki korzystających z jego usług rodziców w zakresie terminu wnoszenia opłat. Czy na pewno o takie rozwiązanie chodziło NSA, który rozstrzygał sprawę? Jednocześnie analiza tego orzeczenia pokazuje, że warto w odniesieniu do terminów wnoszenia opłat wprowadzić jedną istotną zmianę, a mianowicie dodać w treści art. 52 ust. 1 u.f.d.o., że rada podejmuje uchwałę nie tylko co do wysokości opłaty, ale także terminu jej wnoszenia. Taka jedna mała zmiana zakończyłaby, być może, toczącą się dyskusję.

Przypisy/Notes

[1] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2029 ze zm.

[2] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 910 ze zm. Zgodnie art. 13 ust. 1 u.p.o. przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

[3] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.

[4] Za „istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

[5] Tak: NSA w wyroku z 22.07.2011, II OSK 738/11; NSA w wyroku z 14.03.2019, II FSK 205/19.

[6] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

[7] Por. uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z 8.01.2020 r., II SA/Ol 955/19, CBOSA.

[8] Można byłoby również przyjąć, że mamy do czynienia z ustawowym pominięciem, skoro ustawodawca reguluje wprost kwestie zwolnień z opłat. Jednak takie ujęcie mogłoby prowadzić do jeszcze większych wątpliwości co do kwestii i miejsca regulacji opłaty.

[9] W uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie z 10.10.2018 r., II SA/Rz 712/18, CBOSA, sąd wskazał, że: „Stosownie do art. 102 ust. 1 pkt 11 u.p.o. to statut przedszkola między innymi określa zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu". W przedmiotowym zakresie kwestia rozstrzygana dotyczyła wskazania przez gminę w uchwale sposobu wyliczenia opłaty jako iloczynu przyjętej stawki godzinowej oraz liczby godzin, które podopieczny przebywał w przedszkolu ponad godziny bezpłatne.

[10] Podobny pogląd dotyczący wskazania technicznego sposobu wyliczania opłaty za przedszkole prezentuje A. Pawlikowska. Wskazuje ona, że zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt. 11 u.p.o. statut przedszkola reguluje m.in. kwestie dotyczące zasad odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący. Tym samym w jej ocenie jest to odpowiednie miejsce, aby wskazać techniczny sposób pobierania opłat (np. termin wnoszenia opłat). Jednak Autorka ta nie zauważa, że treść wskazanego wyżej przepisu, przynajmniej w odniesieniu do opłat za wychowanie, wskazuje wyłącznie na miejsce ujawnienia ustalonych przez organ prowadzący zasad odpłatności.

[11] W tym zakresie można by zadać pytanie dotyczące kwestii „beneficjenta" opłat za przedszkole. Z uwagi na fakt, że mamy do czynienia z jednostką budżetową samorządu, to wszystkie przychody będą przychodami danej j.s.t. Przyjmując takie stanowisko, to organowi j.s.t. powinno przysługiwać prawo do określenia terminu wnoszenia opłat. W tym zakresie niestety na tle przepisów dotyczących egzekwowania tych należności status wierzyciela będzie przysługiwał przedszkolu. To może wprowadzać kolejne wątpliwości co do podmiotu, którego przychodem są opłaty.

[12] Por. uzasadnienie Wyroku WSA w Opolu z 22.11.2018 r., II SA/Op 214/18, CBOSA. Zgodnie z tym orzeczeniem: „W świetle przytoczonych przepisów [art. 52 u.f.z.o. oraz art. 60 pkt 7 u.f.p. — JZ] w ocenie Sądu, nie może być wątpliwości, że ustalanie spornych opłat [m.in. opłat za korzystanie z przedszkola — JZ] — w odróżnieniu od zwolnienia z tych 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".

[13] Te kwestie nie były przedmiotem oceny i analizy przy formułowaniu poglądów wskazanych wcześniej w judykaturze i doktrynie.

[14] Tak: *Opłaty za publiczne przedszkola a umowy cywilnoprawne*. Wyjaśnienia MEN z 1.03.2018 r., https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/oplaty-za-publiczne-przedszkola-a-umowy-cywilnoprawne-wyjasnienia-men.html (30.11.2020). W poprzednim stanie prawnym prezentowane były do najmniej dwa poglądy na temat charakteru opłaty za wychowanie przedszkolne. Pierwszy, uznający, że opłaty za przedszkola miały charakter „ceny", tj. quasi-umownego wynagrodzenia za usługę. Drugi, wskazujący na ich charakter swoistej daniny publicznej. Por. M. Pilich, 2015, s. 286–287; K. Siwek, 2015, s. 28 i n.

[15] Ustawa z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.

[16] Ustawa z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.

[17] Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę, że istnieją powstające z mocy prawa obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej. Jako przykłady można wskazać: obowiązek szkolny (obowiązek niepieniężny) lub opłatę dodatkową za parkowanie w strefie płatnego parkowania z naruszeniem regulaminu (obowiązek pieniężny). Tym samym autorka błędnie zakłada, że podobna sytuacja nie może następować w odniesieniu do opłaty za przedszkole.

[18] Jeżeli jednak uznamy, że opłata powstaje z mocy prawa w stosunku do konkretnego podmiotu, to jej indywidualizacja nie musi być dokonywana w formie decyzji administracyjnej.

[19] H. Kmieciak nie zgadza się z możliwością ustalania opłaty poprzez czynności materialno-techniczne. Wskazuje, że wątpliwe jest przekazanie informacji o wysokości opłaty w formie „karteczki" czy innej postaci informacji o wysokości zindywidualizowanej opłaty. W ocenie tej Autorki dokonanie wpłaty na tej podstawie powodowałoby powstawanie nadpłaty oraz obowiązek jej zwrotu.

[20] Por. wyrok WSA w Krakowie z 26.09.2017 r., I SA/Kr 653/17 CBOSA.

[21] Według M. Kaczurak-Kozak: „Na koniec okresu rozliczeniowego placówka powinna sporządzić zestawienie godzin ponad podstawę programową faktycznie spędzonych przez dziecko w przedszkolu czy szkole i na listach odpłatności uwzględnić informację o kwocie bieżącej oraz o odpisie dokonanym za miesiąc poprzedni". Warto zaznaczyć, że z uwagi na to, iż mamy do czynienia jedynie z informacją przekazywaną rodzicom o wysokości opłaty, to do jej doręczenia nie musiałyby być stosowane przepisy k.p.a. o doręczeniach. Wystarczające byłoby wręczenie tej informacji lub wywieszenie jej w określonym miejscu w przedszkolu.

[22] T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

[23] Pojęcie zobowiązania wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa powinno się rozumieć w taki sposób, że określone są wszystkie istotne cechy danego obowiązku, tj. podmiot na którym ciąży obowiązek, okoliczności w których ten obowiązek się aktualizuje, zakres obowiązku. Por. wyrok NSA z 29.01.2010 r., II FSK 1494/08, CBOSA. W związku z powyższym wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, a do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Tak: TK w wyroku z 9.11.1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156, który wskazał, że „wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane w ustawie" i to tak „aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności". W przypadku uznania, że opłata za wychowanie przedszkolne powstaje z mocy prawa, ewentualna delegacja ustawowa powinna zawierać możliwość ukształtowania wskazanych wyżej istotnych elementów.

[24] Czynności materialno-techniczne stanowią formę działania organów administracyjnych i służą bezpośredniemu i praktycznemu realizowaniu poszczególnych zadań organów. W odniesieniu do poboru opłat z tytułu wychowania przedszkolnego ich funkcja będzie głównie informacyjna, będą służyły poinformowaniu rodziców lub opiekunów ucznia korzystającego z wychowania przedszkolnego i wyżywienia o wysokości oraz terminie zapłaty świadczenia pieniężnego (Bielski, 2019). Tym samym nie ma przeszkód, aby te czynności niejako wstępne do postępowania egzekucyjnego wykonywali dyrektorzy, z reguły uprawnieni do wykonywania czynności wierzyciela.

[25] Tak też: NSA w wyroku z 4.03.2020 r., I OSK 2167/19, CBOSA.

[26] Tak też: NSA w wyroku z 4.03.2020 r., I OSK 2167/19, CBOSA.

[27] Tak ukształtowane zasady zwolnień niejako potwierdzają, że sama opłata może powstawać z mocy przepisów. Konkretyzacji w drodze decyzji wymaga tylko zwolnienie z tej opłaty, należy bowiem zbadać, czy osoba spełnia przesłanki do zastosowania ulgi.

[28] Zob. wyrok NSA z 25.10.1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99.

[29] Por.: wyrok NSA w Katowicach z 25.10.1999 r., sygn. akt I SA/Ka 1628/99; wyrok NSA z 14.10.2009 r., sygn. akt I OSK 347/09; wyrok NSA z 27.09.2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17; wyrok WSA w Opolu z 25.10.2018 r., sygn. akt II SA/Op 378/18, CBOSA.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Adamek-Hyska, D., Kaczurak-Kozak, M. (red.) (2019). *Księgowania w publicznych jednostkach oświatowych*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis.

Bielski, A. (2019). *Opłaty za przedszkola publiczne. Ustalanie opłat za wychowanie przedszkolne i wyżywienie oraz ich egzekucja*. Warszawa: C.H.Beck, Legalis.

Kmieciak, H. (2020). Opłata za przedszkole i wyżywienie w przedszkolu jako należność publicznoprawna, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, (1).

Pawlikowska, A. (2018). *Opłaty za przedszkole — uregulowania techniczne*. Legalis.

Pawlikowska, A. (2020). *Ustalenie stawek za wyżywienie w przedszkolu i żłobku*. Legalis.

Pilich, M. (2015). *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*. Warszawa: Lex.

Pilich, M. (2018). Komentarz do ustawy — Prawo oświatowe. W: A. Olszewski, M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.

Siwek, K. (2015). Opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego — danina publiczna czy opłata cywilnoprawna. *Finanse Komunalne*, (3).

Stahl, M., Kmieciak, Z. (2001). Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. *Samorząd Terytorialny*, (1–2).

Inne źródła/Other sources

Opłaty za publiczne przedszkola a umowy cywilnoprawne. Wyjaśnienia MEN z 1.03.2018 r., https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/oplaty-za-publiczne-przedszkola-a-umowy-cywilnoprawne-wyjasnienia-men.html (30.11.2020).

Dr hab. Jakub Jan Zięty

Doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny, zatrudniony w Katedrze Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego, Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Autor publikacji z zakresu prawa handlowego, prawa samorządowego, prawa nieruchomości, odnawialnych źródeł energii.

Dr hab. Jakub Jan Zięty

Habilitated doctor of legal sciences, legal advisor, employed at the Department of Economic Law and Commercial Law, Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazuryin Olsztyn. Author of publications in the field of commercial law, local government law, real estate law, renewable energy sources.