



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 29 listopada 2010 r.

LEX.O.LP.0911-29/10

Rada Gminy Obryte 07-215 Obryte 185

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Obryte nr XXXVI/216/2010 z dnia 26 października 2010r. w sprawie *ustalenia opłat za świadczenia realizowane przez Publiczne Przedszkole w Obrytem.*

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2010 r. Rada Gminy Obryte podjęła uchwałę nr XXXVI/216/2010 w sprawie *ustalenia opłat za świadczenia realizowane przez Publiczne Przedszkole w Obrytem.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 5 listopada 2010 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Obryte wskazała art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Analiza treści przedmiotowej uchwały pozwala na stwierdzenie, iż narusza ona powszechnie obowiązujące normy prawne, w szczególności art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2010 Nr 17, poz. 95) poprzez uznanie że powyższa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i art. 14 ust 5 ustawy *o systemie oświaty* poprzez ustalenie opłaty za wszystkie dodatkowe świadczenia w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego na tzw. sztywnym poziomie.

W § 8 uchwały Rada Gminy Obryte przyjęła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 2 listopada 2010 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty. Treść przedmiotowej uchwały wyraźnie wskazuje na to, iż zawarte

w niej normy posiadają charakter generalny i abstrakcyjny. Powyższy akt prawny jest bowiem skierowany do nieokreślonej liczby adresatów (destynatariuszy usług świadczonych przez przedszkole gminne) oraz posiada cechę wielokrotnego stosowania (nie ulega unicestwieniu w wyniku jednokrotnego zastosowania). Akt generalnie-abstrakcyjny zawiera więc normy powszechnie obowiązujące i jest tym samym aktem prawa miejscowego. Art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* przewiduje, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Art. 4 ust. 1 w/w ustawy przewiduje natomiast, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, o ile dany akt normatywny nie określa terminu dłuższego. W związku z powyższym uchwała Rady Gminy Obryte nr XXXVI/216/2010 jako akt prawa miejscowego powinna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem ustawowego terminu *vacatio legis*. Nieuwzględnienie w treści uchwały powyższego trybu publikacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 3 uchwały Rada Gminy Obryte przewidziała opłatę miesięczną za świadczenia przekraczające realizację podstawy programowej (nauka języka angielskiego, rytmika, gimnastyka korekcyjno-kompensacyjna) w łącznej wysokości 20 zł.

Występujące w art. 14 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty* określenie „opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola” determinuje istotę i charakter tej należności. W przeciwieństwie do podatku, pobieranie przez władze publiczne opłaty wiąże się bowiem z określonymi świadczeniami na rzecz obywatela, co ma związek z ukształtowaną w orzecznictwie zasadą ekwiwalentności (wzajemności) świadczeń. Zasada powyższa implikuje również szereg wymogów związanych ze świadczeniem i opłatą za nie pobieraną. W wyroku z dnia 17 września 2009r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdza: *Opłatę można zdefiniować jako 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. Opłata stanowi więc instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Taki właśnie charakter ma opłata ustalona na podstawie art. 14 ust. 5 u.s.o (II SA/Go 514/09).*

Na gruncie zagadnienia normowanego w art. 14 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty* realizacją zasady ekwiwalentności jest m. in. postulat określenia konkretnych świadczeń w stosunku do konkretnych kosztów usług świadczonych przez przedszkole. Rada Gminy powinna więc ustalić opłatę za każdą godzinę świadczeń (zajęć) udzielanych przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnego nauczania. Nie jest dopuszczalne ustalanie opłat na tzw. sztywnym poziomie uiszczanych niezależnie od czasu korzystania z dodatkowych świadczeń. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r. *obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń. Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna*

i stosownie uzasadniona. Brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci, przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. (...) Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (II SA/Go 705/09).

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki należy stwierdzić, iż sposób ustalenia opłaty przewidziany w § 3 przedmiotowej uchwały nie uwzględnienia zasady ekwiwalentności, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

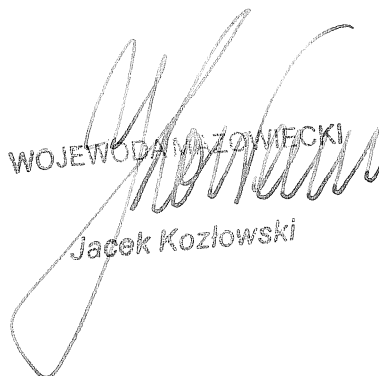
Z uwagi na fakt, iż wymienione wyżej przepisy naruszające prawo dotyczą istotnej części przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski