



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 października 2024 r.

Poz. 4762

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.193.2024.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 3 uchwały NR IV.24.2024 Rady Gminy Szudziałowo z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej im. Bohaterów Powstań Narodowych w Szudziałowie prowadzonej przez Gminę Szudziałowo.

UZASADNIENIE

W dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Szudziałowo podjęła uchwałę NR IV.24.2024 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej im. Bohaterów Powstań Narodowych w Szudziałowie prowadzonej przez Gminę Szudziałowo.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza formalno-prawna aktu wykazała, iż część zapisów badanej uchwały została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754).

W § 2 ust. 3 Rada Gminy Szudziałowo przyjęła, iż „*W roku szkolnym 2024/2025 zwalnia się z opłaty rodziców (opiekunów prawnych) dziecka uczęszczającego do oddziału przedszkolnego*”.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja stoi w sprzeczności z dyspozycją normy prawnej art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który wskazuje na konieczność określenia przez organ stanowiący gminy warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia rodziców z przedmiotowych opłat. Przy czym fakultatywność udzielenia zwolnień od opłat w tym przepisie należy rozumieć jako połączoną z koniecznością określenia warunków. Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego (dostępnym na stronie: www.sjp.pwn.pl) termin "warunki" oznacza, m.in. "zespół cech predestynujących kogoś do czegoś". Nie można zatem uznać, że użyte w kwestionowanej uchwale rozwiązanie wymóg ten spełnia, skoro nie odnosi się do konkretnych cech podmiotu zainteresowanego zwolnieniem. Rada Gminy nie wskazała w sposób jednoznaczny warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, do czego obliguje upoważnienie ustawowe zawarte w art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponadto, przyjmując powyższe unormowanie Rada Gminy Szudziałowo dopuściła do sytuacji braku wnoszenia przez wszystkich rodziców (opiekunów prawnych) jakiegokolwiek opłaty w roku szkolnym 2024/2025. Analizując legalność niniejszej uchwały pod tym kątem, należy zwrócić uwagę na charakter prawny opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „bezwzględnie, pośród danin publicznych dokonać można wyodrębnienia dwóch kategorii: podatków i opłat. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty wydają się stanowić wynagrodzenie za związane z kosztami działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa czy też, jednostki samorządu terytorialnego (opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.). Opłatę możemy zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłata stanowi 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 (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 509/10).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2580/13 „opłaty te nie mają charakteru podatku. Stanowią co prawda dochód gmin (p. art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), ale dochód ten nie jest zyskiem. Są zaliczane do dochodów publicznych będących jedną z kategorii środków publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885); są to niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (p. art. 60 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Opłaty tego rodzaju określano jako **przymusowe należności** za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11)”.

Warto także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.):

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

„Z przepisów tych jasno wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się określone dochody w celu zapewnienia im możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Płynie stąd wniosek, że jednostki samorządu terytorialnego, na których ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych, nie mogą zatem dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. To, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie oznacza pełnej samodzielności. Gwarantowana przez Konstytucję w art. 165 ust. 1 osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe nie oznacza pełnej swobody w realizacji ich zadań. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest równoznaczna z autonomią i musi mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Tylko wówczas ich

działania i samodzielność będą chronione przez prawo. Zatem jednostki samorządu terytorialnego muszą działać na podstawie prawa i w jego granicach” (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4247/18).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 niniejszego aktu jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń