



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 marca 2017 r.

Poz. 1167



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.78.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 marca 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/179/17 Rady Gminy
Dębowa Kłoda z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie
z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5, w części obejmującej § 2 ust. 1 uchwały
w brzmieniu: „rozpoczętą”**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

**uchwały Nr XXX/179/17 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia
wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5, w części
objmującej § 2 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „rozpoczętą”**

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXX/179/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2017 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła na podstawie m.in. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.).

W myśl powołanego przepisu, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę:

- a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,
- b) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć (art. 14 ust. 5a).

Uchwała podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty jest aktem prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. 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.

Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; CBOSA).

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *ustala się opłatę za każdą rozpoczętą godzinę świadczenia udzielonych przez przedszkole lub oddział przedszkolny przy szkole podstawowej w czasie wykraczającym poza czas określony w § 1, zwaną dalej „opłatą” w wysokości 1 zł za świadczenia, których zakres obejmuje zajęcia opiekuńczo wychowawcze wspierające rozwój dziecka.*

W ocenie organu nadzoru, zapis § 2 ust. 1 uchwały, dotyczący naliczania opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania dziecka z wychowania przedszkolnego ponad ustalony bezpłatny wymiar zajęć został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty, modyfikuje bowiem treść tego przepisu. Z przepisu tego wynika bowiem naliczanie opłaty za każdą godzinę zajęć, a więc przyjąć należy że opłata ma być naliczana za każdą pełną godzinę, a nie za godzinę rozpoczętą.

Jak wskazano wcześniej, upoważnienie Rady na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty dotyczy jedynie ustalania w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć. Rada nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania tych opłat niż wynika to z ustawy.

Należy także zauważyć, że ustawa o systemie oświaty nie zawiera definicji legalnej terminu "opłata". W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że ustanawiane w przepisach na rzecz podmiotów publicznych "opłaty" stanowią w istocie wynagrodzenie za działania władzy związane z kosztami. Stąd "opłatę" definiuje się jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. W przypadku "opłat" istnieje więc charakterystyczny 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. Tym samym opłata stanowi swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11, CBOSA).

W wyroku z dnia 15 listopada 2012 r. (sygn. akt IV SA/Po 552/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał za wadliwe naliczanie opłat za każdą "rozpoczętą" godzinę korzystania ze świadczeń jak za godzinę pełną. Orzekł, że *taka regulacja pozostaje w sprzeczności z niekwestionowaną w orzecznictwie zasadą ponoszenia opłat tylko za rzeczywisty czas korzystania przez dziecko z danego świadczenia. W przypadku naliczania opłat według stawki godzinowej, zasada ekwiwalentności świadczeń (...) uzasadniałaby naliczanie opłaty jedynie za "pełne" godziny korzystania ze świadczeń a pozostawianie nieodpłatnymi godzin tylko "rozpoczętych".*

Powyższe stanowisko zostało zaaprobowane także w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1167/12 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Wr 388/15.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/179/17 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Dębowa Kłoda
- 2) Przewodniczącą Rady Gminy Dębowa Kłoda