

obowiązujących.

Na podstawie art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są, na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji wyłącznie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., OSK 669/06 LEX 275445).

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi, wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto powinien mieć charakter zewnętrzny, być aktem generalnym i abstrakcyjnym oraz zawierać normy kompetencyjne, dające możliwość działania wobec innych podmiotów (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. II OSK 530/08). A zatem, jak przyjęto w wyroku NSA z dnia 12 października 2005 r. (II OSK 134/05; ONSA/WSA 2006/5/137),

akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała nie posiada przedstawionych powyżej cech i tym samym nie jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, iż zamieszczone w §3 postanowienie, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego jest niezgodne z prawem. Przedmiotowa uchwała nie zawiera bowiem regulacji dotyczących kwestii ustrojowych, czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia określonym adresatom.

Tym samym zapis uchwały o publikacji narusza w sposób istotny art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wobec czego stwierdzono nieważność uchwały w §3 w zakresie wyrazów „w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” oraz w zakresie podstawy prawnej tj. „art. 40 ust. 2 pkt 2” ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek

2782

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

Nr WN.I-3.0911- /09

z dnia 5 sierpnia 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zmianami)

orzekam

nieważność uchwały Nr XXXVI/227/09 Rady Gminy Komorniki z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Komorniki nr XLIX/300/2006 z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie ustalenia zasad odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Komorniki – ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXXVI/227/09 Rady Gminy Komorniki z dnia 30 czerwca 2009 roku została podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr

256, poz. 2572 ze zmianami).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 lipca 2009 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Rada Gminy Komorniki w §1 uchwały ustaliła opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu ponad czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego z tytułu częściowego zwrotu kosztów utrzymania przedszkola w wysokości 120 zł za pierwsze dziecko z rodziny uczęszczające do przedszkola oraz 90 zł za każde kolejne dziecko z rodziny uczęszczające do przedszkola lub dla rodziny pobierającej zasiłek rodzinny.

Organ nadzoru uznał, że jest to zapis niewystarczający i mało precyzyjny, gdyż nie określa jakich zajęć opłata dotyczy.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty upoważnia radę gminy do ustalenia opłat za

świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie, z którym przedszkola publiczne prowadzą bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Na podstawie §10 ust. 2 pkt 1 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zmianami), czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

Rada gminy nie może zatem ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, ponieważ mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne.

Opłata ustalona przez radę gminy w oparciu o art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty może dotyczyć jedynie świadczeń przekraczających te, które zostały określone przez podstawę programową.

W tym przypadku należy jednak określić konkretne kwoty za konkretne świadczenia (ponieważ trzeba brać pod uwagę to, że nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń), a wyszczególnienie usług opiekuńczo – wychowawczych oraz cen za te usługi pozwoli dokonać wyboru poszczególnych dodatkowych (odpłatnych) świadczeń uwzględniając sytuację finansową rodziny. Poza tym jest to istotne z tego powodu, że jedynie w ten sposób można zweryfikować, czy opłatą nie zostały objęte świadczenia bezpłatne.

Rada gminy w postanowieniach uchwały powinna ustalić opłaty za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia przekraczające podstawę programową.

Tym samym organ nadzoru podziela poglądy wyrażone w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r. oraz z dnia 18 lipca 2007 r. (sygn. akt SA/Wr 122/07, sygn. akt IV SA/Wr 213/07), że w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę.

Niemniej jednak wówczas należy szczegółowo

wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

Przy czym nie ma znaczenia, czy opłata ta jest dopiero ustalana, czy też tylko modyfikowana.

Należy wskazać, że Rada Gminy Komorniki podejmując przedmiotową uchwałę ustanowiła opłatę, która nie została uzależniona od zakresu świadczeń przedszkola, z jakich korzysta dziecko tj. od czasu przekraczającego podstawę programową, w którym dziecko korzysta z zajęć opiekuńczo – wychowawczych oraz zajęć dodatkowych.

Uchwalona na mocy art. 14 ust. 5 ustawy opłata nie może mieć charakteru stałego, wynika z niej bowiem wówczas obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola, bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń, ich jakości czy czasu trwania.

W opinii organu nadzoru wysokość dziennej czy miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu nie powinna być jednakowa dla wszystkich bez uwzględnienia rzeczywistych świadczeń, z których dziecko faktycznie korzysta podczas swojego pobytu w przedszkolu.

Jednocześnie pamiętać należy, że uchwały w sprawie opłat za pobyt dziecka w przedszkolu należą do aktów prawa miejscowego i podlegają promulgacji w dzienniku urzędowym zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zmianami).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być skarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek

Wydawca: Wojewoda Wielkopolski

Redakcja: Wydział Kontroli, Prawny i Nadzoru Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu - Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego aleja Niepodległości 16/18, tel. 061 854 16 34, 061 854 16 21, e-mail - dzu@poznan.uw.gov.pl, www.poznan.uw.gov.pl

Skład, druk i rozpowszechnianie:

Drukarnia Sparta, ul. Ułańska 18a, 71-750 Szczecin tel./fax (91) 4537-330, e-mail: biuro@sparta.szczecin.pl
Rozpowszechnianie - Administracja i stały punkt sprzedaży - Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu,
ul. Kościuszki 93, hol główny, tel. 061 854 1703

Exemplarze bieżące oraz z lat ubiegłych można nabywać w punkcie sprzedaży Dziennika Urzędowego:
- Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Poznań ul. Kościuszki 93, hol główny, tel. 061 8541703, zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami są wyłożone do powszechnego wglądu w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, w godz. 9⁰⁰-14⁰⁰

Tłoczono z polecenia Wojewody Wielkopolskiego w Drukarni Sparta, ul. Ułańska 18a, 71-750 Szczecin