



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2012.03. 16

Znak: PNK.I.4130.312012

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym(j.t. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591; z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62 , poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806; z 2003r. Nr 80, poz.717, Nr 162, poz.1568; z 2004r. Nr 102, poz.1055 i Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz. 1806; z 2005r. Nr 172, poz. 1441; z 2006r. Nr 17, poz. 128; z 2007, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218 z 2008 Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, oraz z 2011 Nr 40, poz. 230, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz.777, Nr 217, poz.1281)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIV/116/2012 Rady Gminy Bogoria z dnia 9 lutego 2012r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez gminę Bogoria.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 9 lutego 2012 r. Rada Gminy Bogoria podjęła uchwałę w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Bogoria.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 14 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 5 c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z

2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Zgodnie z tymi unormowaniami Rada Gminy ustala wysokość opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Ten zaś przepis stanowi, iż publiczne przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez radę gminy, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Rada Gminy jest zatem uprawniona do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w wymiarze przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Czas ten, w którym realizowana jest podstawa programowa wychowania przedszkolnego, ustala rada gminy w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie.

Jak wynika z cytowanych przepisów ustawy o systemie oświaty przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego w czasie ustalonym przez radę gminy (nie krótszym niż 5 godzin dziennie). Natomiast wszystkie świadczenia realizowane przez przedszkola w czasie przekraczającym wymiar zajęć bezpłatnych mogą być objęte opłatami.

Stwierdzić należy, iż w czasie bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu co do zasady powinna być realizowana podstawa programowa wychowania przedszkolnego (gdyż została opracowana w sposób umożliwiający jej realizację w przedszkolu w czasie 5 godzin dziennie). Poza tym czasem przedszkola publiczne mogą dodatkowo realizować zajęcia wykraczające poza podstawę programową, np. nauczanie języków obcych albo zajęcia kształtujące umiejętności z zakresu objętego podstawą programową, ale w wymiarze przekraczającym czas określony w uchwale rady gminy, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

Z treści art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wynika, iż zakres udzielonego radzie gminy upoważnienia sprowadza się do ustalenia opłaty.

Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają ustawowej definicji pojęcia „opłata”. W piśmiennictwie wskazuje się, iż opłatę można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istotną cechą opłaty jest ekwiwalentność, co oznacza, że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu administracji publicznej. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia przez podmiot prawa publicznego.

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, iż taki właśnie charakter ma opłata ustalona na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej. Rada gminy ustalając opłaty za przedszkole powinna przestrzegać zasady ekwiwalentności. Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia oferowane przez przedszkole, za które pobierana jest opłata. Wysokość tej opłaty powinna być określona za każde ze świadczeń z osobna. Rada gminy powinna również wykazać, iż opłata pozostaje w związku przyczynowym z oferowanym świadczeniem. Dlatego należy wskazać na nieprawidłowości w ustalaniu opłat za korzystanie z przedszkola jako opłat stałych, ryczałtowych (m.in. wyroki NSA z dnia 10.08.2010r. I OSK 1646/09, WSA w Gorzowie Wielkopolskim II SA/Go 575/10, NSA z 3.03.2009r. I OSK 1189/08, WSA w Olsztynie z 10.03.2011r. II SA/OL 35/11).

Analiza treści przepisów uchwały wykazała, iż Rada Gminy ustalając opłaty za świadczenia udzielone przez przedszkole nie przestrzegła zasady ekwiwalentności. Jak wskazano wyżej zasada ta oznacza, że opłatę wnosi się za konkretne świadczenie i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia tych usług.

Zgodnie § 2 uchwały usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez Gminę Bogoria są realizowane bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie. Opłacie podlegają świadczenia wykraczające poza ten czas. W § 3 ust. 1 Rada Gminy ustaliła opłatę za każdą rozpoczętą godzinę świadczeń udzielanych przez przedszkola w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie w wysokości 1,80zł. Świadczenia „podlegające opłacie wykraczające poza czas 5 godzin dziennie” wymienione zostały w § 3 ust. 2 uchwały.

Z przedstawionych regulacji prawnych wynika, iż Rada Gminy przyjęła dwa kryteria stanowiące podstawę do ustalenia opłat za przedszkole; tj. czas pobytu dzieci w przedszkolu – ponad 5 godzin dziennie, oraz określone zajęcia realizowane przez przedszkole w tym czasie. O ile pierwsze z wymienionych kryteriów nie budzi zastrzeżeń, o tyle drugie jest tak nieprecyzyjne i nieczytelne, że w ocenie organu nadzoru nie może stanowić uzasadnienia do ustalenia opłaty za przedszkole. Wymienianie bowiem w uchwale świadczeń realizowanych przez przedszkole, za które pobiera się opłaty jest uzasadnione tylko wówczas, gdy przedszkole realizuje

dodatkowe zajęcia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

Rada Gminy wymieniając w § 3 ust. 2 zajęcia realizowane przez przedszkole w czasie przekraczającym czas niezbędny do realizacji podstawy programowej wskazuje, iż są to zajęcia dodatkowe wykraczające poza podstawę programową.

Tymczasem analiza treści wymienionego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, iż świadczenia określne w tym przepisie nie wykraczają poza zakres obowiązującej podstawy wychowania przedszkolnego, określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 nr 4 poz. 17).

Na podstawie przedstawionych regulacji prawnych trudno jednoznacznie określić koszty jakich świadczeń udzielanych przez przedszkola stanowiły podstawę do ustalenia wysokości opłaty za przedszkole.

Nie wiadomo bowiem, czy opłatę ustalono wyłącznie na podstawie kosztu pobytu dziecka w przedszkolu w wymiarze przekraczającym 5 godzin dziennie bez względu na zakres realizowanych wówczas świadczeń, czy też drugim kryterium od którego uzależniono wysokość opłaty była realizacja dodatkowych zajęć wykraczających poza podstawę programową.

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko WSA w Olsztynie zawarte w wyroku z 10 marca 2011r. II SA/OL 35/11. W orzeczeniu tym sąd stwierdził, iż „sposób ustalenia opłaty powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej i zasadzie ekwiwalentności oraz właściwie uzasadniony. Ważne jest aby organ w sposób opisany wyżej określił wyraźnie dlaczego ustala opłatę w określonej wysokości i za jakie świadczenia udzielane przez przedszkole jest pobierana. Ważne jest także aby sposób ustalenia tych opłat był czytelny i jasno zredagowany w podjętej uchwale, tak ażeby wiadomo za jakiego rodzaju świadczenia realizowane ponad czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki rodzice ponoszą opłatę”.

Zastrzeżenia budzi ponadto § 4 uchwały, zgodnie z którym Rada Gminy postanowiła o obniżeniu lub zwolnieniu z opłaty za przedszkole w przypadku korzystania ze świadczeń przedszkola przez dwoje lub więcej dzieci. Rada Gminy przyznając

obniżkę wysokości opłaty za przedszkole dokonała w istocie zróżnicowania wysokości tej opłaty w zależności od liczby dzieci uczęszczających do przedszkola.

W ocenie organu nadzoru uchwała w tej części nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego.

Jak wyżej wykazano opłata, której dotyczy uchwała ma charakter ekwiwalentu za świadczone przez przedszkole usługi edukacyjne i wychowawcze. Wysokość opłaty powinna być zatem uzależniona od liczby godzin zajęć i ich rodzaju, z jakich dane dziecko korzysta. Dopuszczalne zróżnicowanie wysokości opłaty może się opierać wyłącznie na kryterium zakresu korzystania ze świadczeń przedszkola. Przyjęte w uchwale kryterium liczby dzieci nie pozostaje w związku z celem regulacji. Prowadzi wręcz do sytuacji odwrotnej - zwiększone korzystanie z usług przedszkola, wynikające z większej liczby dzieci, łączy się z obniżeniem należnej opłaty. Takie zróżnicowanie jest niezgodne z wymogami zasady równości wyrażonej w art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zauważyć, iż wystarczającym zabezpieczeniem interesów osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej jest możliwość umarzania tych należności lub udzielanie innych ulg w ich spłacie w trybie stosownym do przepisów ustawy o finansach publicznych. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 08.09.2010r. sygn. akt II SA/Rz 337/10 oraz WSA w Lublinie z dnia 28.04.2011r. sygn. Akt III SA/Lu 128/11 – opublikowane w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Bożentyna Pałka-Koruba

