



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-10-06

Znak: PNK.I.4130.91.2011

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /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, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 , Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz.1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz.675, Nr 40, poz.230/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr IX/81/2011 Rady Gminy Bogoria z dnia 31 sierpnia 2011r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Bogoria.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2011r. 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 a w szczególności art.

14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz.2572 ze zm.).

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 14 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

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.

Zdaniem judykatury opłaty te charakteryzują się cechami podobnymi do podatku. Są jednak świadczeniem ekwiwalentnym, co oznacza, że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu

administracji publicznej (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 03.09.2008r. sygn.akt IV SA/Wr 291/08).

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko WSA w Olsztynie zawarte w wyroku z dnia 15.03.2011r. sygn. akt II SA/OL 82/11. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, iż „Realizacja zadań wykraczających poza podstawę programową odbywa się niezależnie od podstawy programowej. Organ uchwałodawczy musi więc w taki sposób oznaczyć zakres oferowanych przez przedszkole odpłatnych usług, aby dały się one w sposób bezpośredni i jednoznaczny odróżnić od zajęć zdefiniowanych w ramach podstawy programowej. Zatem ustalając odpłatność organ stanowiący gminy powinien sprecyzować za co dokładnie ponoszona jest opłata, za jakie konkretne usługi i czynności”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż wysokość opłat za przedszkola powinna być uzależniona od rodzaju świadczeń, ich jakości i czasu trwania. Przy ustalaniu opłat należy przestrzegać zasady ekwiwalentności. Oznacza ona, że opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Dlatego należy wskazać na nieprawidłowości w ustalaniu opłat za korzystanie z przedszkola jako opłat stałych, ryczałtowych, gdyż mają być one ponoszone za realnie świadczone usługi (m.in. wyrok: NSA z 03.03.2009r., sygn. akt I OSK 1189/08 Lex Nr 59936808, WSA we Wrocławiu z 05.02.2003r., sygn .akt III SA/Wr 622/07).

Prezentowane stanowisko zawarte w orzecznictwie oparte jest na stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2010r. Zdaniem jednakże organu nadzoru pozostaje ono aktualne w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały.

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

Zgodnie z § 2 i § 5 uchwały opłata pobierana jest za świadczenia wykraczające poza podstawę prawną wychowania przedszkolnego, udzielane w czasie

przekraczającym 5 godzin dziennie. Świadczenia te wymienione zostały w § 2 ust. 1 uchwały.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła stawkę miesięcznej opłaty za przedszkole, której wysokość zróżnicowana została w zależności od czasu pobytu dziecka w przedszkolu ponad wymiar 5 godzin dziennie.

Z przedstawionych regulacji wynika, iż Rada Gminy ustaliła dwa kryteria stanowiące podstawę do pobierania opłat za przedszkola tj. czas pobytu dziecka w przedszkolu – ponad 5 godzin dziennie oraz zakres realizowanych w tym czasie zajęć. Z literalnego brzmienia przepisu § 2 ust. 1 uchwały wynika, iż wymienione w nim zajęcia realizowane przez przedszkole są świadczeniami wykraczającymi poza podstawę wychowania przedszkolnego. Tymczasem analiza treści wymienionego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, iż świadczenia wymienione w tym przepisie nie wykraczają poza zakres obowiązującej podstawy wychowania przedszkolnego, określonej w załączniku Nr 1 do rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009r. Nr 4, poz.17).

W ocenie organu nadzoru za niewystarczające należy uznać ogólnikowe wskazanie w § 2 ust. 1 uchwały, rodzajów zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz dydaktycznych podlegających opłacie. Dokonanie takiego określenia świadczeń przekraczających podstawę programową, uniemożliwia bowiem po pierwsze racjonalne wyliczenie rzeczywistego kosztu oferowanego zajęcia, a po drugie rodzi wątpliwości co do samego faktu „wykraczania poza podstawę programową”. Z uwagi na fakt, iż w ramach świadczeń bezpłatnych mieści się realizacja zadań, do jakich powołane są przedszkola, należy stwierdzić, że niejasne wskazanie zakresu zadań mających charakter ponadprogramowy w § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały jest wadliwe. Niewątpliwie bowiem zajęcia w postaci „gier i zabaw wspomagających rozwój psychofizyczny dziecka, rozwijających zainteresowania otaczającym światem, wspomagających rozwój fizyczny dziecka oraz rozwijających plastyczne i teatralne uzdolnienia dzieci a tym bardziej fachową opiekę pedagogiczną należy zaliczyć do podstawowych zadań przedszkoli, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej.

Jak wskazano opłata, której dotyczy kwestionowana uchwała ma charakter ekwiwalentu za świadczone usługi edukacyjne i wychowawcze. Ustalając zatem opłatę organ stanowiący gminy powinien sprecyzować za co dokładnie ponoszona jest opłata, za jakie konkretne usługi i czynności. Tymczasem – w ocenie organu nadzoru – treść § 2 uchwały uniemożliwia opiekunom dzieci ocenę za co mają ponosić koszty pobytu dzieci w przedszkolu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż niektóre przepisy uchwały są niespójne, nieprecyzyjne i wzajemnie się wykluczają. Dotyczy to w szczególności określenia wysokości opłaty za przedszkole. W § 2 ust. 2 uchwały ustalono stawkę miesięcznej opłaty, natomiast zgodnie z § 3 miesięczna wysokość opłaty ustalona jest na podstawie stawki godzinowej, której – wbrew zapisom uchwały - § 2 ust. 2 nie zawiera.

Innym przykładem sprzecznych uregulowań jest treść § 2 ust. 1 uchwały, który określa zakres „świadczeń wykraczających poza podstawę programową” oraz § 3, zgodnie z którym zakres tych świadczeń zostanie określony w umowie zawartej między dyrektorem przedszkola a opiekunem prawnym dziecka.

Zastrzeżenia budzi ponadto treść § 6 uchwały, który przewiduje możliwość zwalniania z opłaty za przedszkole, stanowiąc jednocześnie, iż szczegółowe kryteria zwolnienia z niniejszej opłaty zostaną ustalone w odrębnym regulaminie, który zostanie zatwierdzony zarządzeniem wójta.

Uchwała w tej części w sposób istotny narusza prawo, gdyż upoważnienie przez radę gminy innych organów do regulowania jakichkolwiek kwestii dotyczących opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego. Jedynym bowiem organem gminy uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego jest rada gminy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedstawionej 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.

WOJEWÓDZA ŚWIĘTOKRZYSKI

Beata Patka-Koruba