

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr KN.Le.-3. 0911-149/09

z dnia 21 grudnia 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (I5z. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

orzekam

nieważność uchwały Rady Gminy Pogorzela Nr XXXII/204/09 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie: ustalenia wysokości opłat w Przedszkolu Samorządowym w Pogorzeli, ze względu na istotne naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 25 listopada 2009 r. Rada Miejska w Pogorzeli podjęła uchwałę w sprawie: ustalenia wysokości opłat w Przedszkolu Samorządowym w Pogorzeli. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 listopada 2009 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz 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).

W §2 przedmiotowej uchwały zapisano, iż: „Ustala się opłatę miesięczną za usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez gminę, która obejmuje realizację świadczeń przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego w następującej wysokości:

- Przedszkole Samorządowe w Pogorzeli 66,00 zł,
- Przedszkole Samorządowe w Pogorzeli oddział w Głuchowie 60,00 zł,
- Przedszkole Samorządowe w Pogorzeli oddział w Kromolicach 49,00 zł”.

- Przepis §3 ust. 1 przedmiotowej uchwały stanowi, iż opłata, o której mowa w §2, nie obejmuje kosztów zajęć dodatkowych, a w szczególności: nauki rytmiki i tańca.

Organ nadzoru uznał, iż przepis §2 uchwały jest zapisem niewystarczającym i mało precyzyjnym, gdyż nie określa jakich zajęć opłata dotyczy tym bardziej, iż w przepisie §3 określono, iż opłata o której mowa w §2 nie obejmuje kosztów zajęć dodatkowych, a w szczególności: nauki rytmiki i tańca. Dodatkowe zajęcia organizuje dyrektor przedszkola na wniosek rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola pod warunkiem pełnego pokrycia przez nich kosztów tych zajęć.

Regulacje rangi ustawowej określające kompetencję organów gminy w sprawach z zakresu ustalania opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych zawiera ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie

oświaty, która w art. 14 ust. 5 przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, jednakże z zastrzeżeniem, iż przedszkole publiczne musi prowadzić bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Z mocy ustawy zwolnione są więc z opłat (bezpłatne) świadczenia nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, co stanowi jedną z cech przedszkola o charakterze publicznym (art. 6 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Dodatkowo według §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 zm.) czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest zatem wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą, a przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Przewidziana w art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej kompetencja wyłącza ustalanie opłaty o charakterze „stałym” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt III S.A./Wr 622/07).

Skoro ustawodawca upoważnia radę gminy do ustalania opłaty „za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych”, przeto przy wykonywaniu tej kompetencji organ stanowiący nie może poprzestać na określeniu sztywnej opłaty bez skonkretyzowania poszczególnych świadczeń i odpowiadających im opłat. Celem regulacji jest bowiem przedstawienie adresatom aktu normatywnego katalogu świadczeń, których można oczekiwać ze strony przedszkola gminnego, oraz ustalenie opłat z jednoczesnym przypisaniem ich konkretnym świadczeniom przekraczającym zakres ustawowych obowiązków. Przepis nie zawiera podstawy prawnej do ustalenia ogólnej opłaty, która odnosiłaby się jednakowo do wszystkich, dostępnych w przedszkolu, świadczeń, bez względu na ich zróżnicowanie, indywidualne cechy i różną wartość.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administra-

cyjnego z 3 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1189/08 „ustalenie opłaty na sztywnym poziomie zobowiązującej do jej ponoszenia niezależnie od czasu korzystania i charakteru dodatkowych świadczeń opiekuńczo - wychowawczych oferowanych przez dane przedszkole, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty”.

Tymczasem Rada Miejska w Pogorzeli wprowadziła stałą opłatę miesięczną za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych nie uzależniając ich od zakresu świadczeń przedszkola, z jakich korzysta konkretne dziecko, tj. od czasu przekraczającego podstawę programową, w którym dziecko korzysta z zajęć opiekuńczo -wychowawczych oraz z zajęć dodatkowych, z których dziecko korzysta. Jednocześnie w uchwale Rady Miejskiej w Pogorzeli wymieniono zajęcia dodatkowe w szczególności naukę rytmiki i tańca, które są dodatkowo płatne. Zgodnie z kwestionowaną uchwałą w przedszkolu prowadzonym przez gminę Pogorzela ma obowiązywać stała opłata miesięczna za usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez gminę, która obejmuje realizację świadczeń przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz opłata za dodatkowe zajęcia, które organizuje dyrektor przedszkola na wniosek rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola.

Powinność precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń jest oczywista z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, dlatego, że tylko w ten sposób można zweryfikować czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, do którego ustawodawca odesłał w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres bezpłatnych świadczeń wyznaczony jest przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Obowiązek organizowania w tym zakresie bezpłatnego nauczania i wychowania oznacza, że gmina nie może pobierać od rodziców (opiekunów) dzieci korzystających z przedszkoli publicznych opłat za zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w załączniku Nr I do

wymienionego wyżej rozporządzenia MEN. Opłaty mogą zatem dotyczyć świadczeń w załączniku tym nie wymienionym (np. nauki języków obcych).

Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty odpłatnych świadczeń przedszkoli (a także wysokości samych opłat w stosunku do każdego z takich świadczeń dodatkowych), to czytelność usług opiekuńczo - wychowawczych i odpowiadający im cennik, co ma ogromne znaczenie dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych) odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Gmina powinna więc szczegółowo wykazać, za jakiego świadczenia opłata jest żądana oraz co składa się na opłacane świadczenie.

Niedopuszczalnym jest również pozbawienie możliwości zwrotu opłaty w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń i ustalenie, iż opłata nie obowiązuje w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu w okresie dłuższym niż jeden pełny miesiąc kalendarzowy. Brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola), a pobranie opłaty od rodziców (opiekunów) dzieci, uczęszczających do przedszkola, lecz nie obecnych w danym czasie, narusza w tym przypadku zasadę ekwiwalentności świadczeń.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek