

2566

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr KN.I.2-0911-92/10**

z dnia 29 kwietnia 2010 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 XXXIX/282/2010 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie: opłat za opiekę nad dziećmi w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską Wągrowiec - ze względu na istotne naruszenia prawa.

**UZASADNIENIE**

W dniu 31 marca 2010 r. Rada Miejska w Wągrowcu podjęła uchwałę Nr XXXIX/282/2010 z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie: opłat za opiekę nad dziećmi w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską Wągrowiec. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 kwietnia 2010 r.

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

Uchwała 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).

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 I 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 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 Miejska w Wągrowcu w §2 ust. 1 postanowiła, że: „opłacie podlega sprawowanie opieki nad dzieckiem poza czasem przeznaczonym na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego” a w ust. 2 określiła wysokość tej opłaty za każdą rozpoczętą godzinę opieki nad dzieckiem. Następnie w §3 ustawiła, że: „zakres i odpłatność za sprawowanie opieki nad dzieckiem określa umowa zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicami (prawnymi opiekunami) dziecka”.

Rada Miejska początkowo określiła konkretną kwotę za sprawowanie opieki (tj. „opłatę za jedną godzinę opieki nad dzieckiem w wysokości 0,25% minimalnego wynagrodzenia za pracę,” ustalonego na podstawie odrębnych przepisów”) a później dopuściła zmianę tej opłaty w umowie określającej „zakres i odpłatność za sprawowanie opieki nad dzieckiem” nie wyszczególniając jakiego rodzaju zajęcia mogą wchodzić w zakres sprawowanej opieki. W opinii organu nadzoru tak sformułowane zapisy uchwały należy uznać za niejasne i niewystarczające.

Rada gminy ustalając opłatę na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty za świadczenia przekraczające minimum programowe zobowiązana jest szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Wyszczególnienie katalogu świadczeń oferowanych przez przedszkole gminne oraz przypisanie każdemu z tych świadczeń ściśle określonej opłaty, należy uznać za podstawowe zadanie, które powinna zrealizować rada gminy uchwalając wysokość kwoty opłaty.

W przedmiotowej sprawie na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., (sygn. akt III SA/Wr 622/07), w którym wyjaśniono, iż 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 według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, do którego to przepisu ustawodawca odesłał przecież wprost w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania 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 niebagatelne znaczenie dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych), odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Ten sam Sąd w wyroku z 30 maja 2007 r. (IV SA/Wr 122/07; publ. Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z 2007 r. Nr 286, poz. 3581) stwierdził m.in., że sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

Należy podkreślić, że opłaty za świadczenia przedszkoli mają charakter cywilnoprawny, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. W tym miejscu należy wskazać na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2008 r. (sygu. akt III SA/Wr 358/08), zgodnie z którym „zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się do ustalenia opłaty. Opłata stanowi zaś instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego”.

Podkreślić trzeba, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powinna zakresem swojego uregulowania obejmować wszystkie możliwe sytuacje. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, akt normatywny (a takim jest przedmiotowa uchwała) powinien zawierać próbę zdefiniowania danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne lub nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości albo znaczenie danego określenia nie jest powszechnie

zrozumiałe. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru zawarte w uchwale sformułowania takiego warunku nie spełniają. W uchwale nie określono bowiem charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez przedszkole publiczne oraz ich jakości. W przedmiotowej uchwale przede wszystkim brakuje konkretyzacji poszczególnych świadczeń oferowanych przez przedszkole, a sformułowania w niej zawarte budzą istotne wątpliwości, czy świadczenia za które pobierana ma być opłata nie będą faktycznie świadczeniami, które powinny być bezpłatnie realizowane w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

W tym zakresie organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 21 maja 2008 (sygn. akt IV SA/Wr 150/08,) stwierdził, iż „wymogu konkretyzacji świadczeń z pewnością nie spełnia określenie, że opłata dotyczy „świadczeń przekraczających realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego” Ponadto zróżnicowanie powyższych opłat jedynie z uwagi na czas pobytu dziecka w przedszkolu uniemożliwia właściwą ich weryfikację.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała powinna także zawierać regulacje, z których wynikałoby precyzyjnie w jakich sytuacjach opłata nie jest wymagana oraz na jakich zasadach i w jakiej wysokości podlega zwrotowi.

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