

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być za-
skarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjne-
go w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w
terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośred-
nictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) *Piotr Florek*

2928

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO NR KN.I-3.0911-127/10

z dnia 17 czerwca 2010 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr XLV/290/10 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 17 maja 2010 roku w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie ze świadczeń przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Sieraków - ze względu na istotne naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 17 maja 2010 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę Nr XLV/290/10 z dnia 17 maja 2010 roku w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie ze świadczeń przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Sieraków. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 maja 2010 r.

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

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

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 określone przez podstawę programową.

Rada Miejska w Sierakowie w §2 uchwały ustaliła, że: „Opłata, o której mowa w §1 ust. 2 nie obejmuje kosztów zajęć dodatkowych”. W opinii organu nadzoru tak sformułowany zapis uchwały należy uznać za niejasny i niewystarczający.

Ze sformułowania §2 uchwały należy wnioskować, iż przedszkole prowadzone przez gminę Sieraków przewiduje zajęcia dodatkowe, wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

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 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. (sygn. akt III SA/Wr 358/08), zgodnie z którym „zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się do ustalenia opłaty. Opłata stanowi zaś instytucję prawną finansową, 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 wskazuję, że zawarte w §1 ust. 2 uchwały postanowienia nie są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Ustalając opłaty za świadczenia przedszkoli nie można wprowadzać regulacji odnoszących się do ustalania wysokości opłat za wyżywienie, albowiem kwestie te od dnia 23 sierpnia 2008 r. reguluje art. 67a ust. 3 w związku z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego, cyt. „warunki korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę”.

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