



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Legnickie Pole Nr VIII/43/2011 z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie *ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Legnickie Pole*.

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole na sesji w dniu 17 czerwca 2011 r. podjęła między innymi uchwałę Nr VIII/43/2011 w sprawie *ustalenia opłaty za świadczenia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Legnickie Pole*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez: 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2*.

Mocą kwestionowanej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole ustaliła opłatę miesięczną za świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, wyszczególnione w § 2 uchwały. Wysokość tej opłaty jest zależna od czasu korzystania przez dziecko z tych świadczeń i wynosi odpowiednio: 11% minimalnego wynagrodzenia za pracę, jeżeli dziecko korzysta ze świadczeń w wymiarze do 3 godzin dziennie i 19% minimalnego wynagrodzenia za pracę, jeżeli dziecko korzysta ze świadczeń w wymiarze powyżej 3 godzin dziennie, w godzinach pracy przedszkola określonych w statucie placówki (§ 3 ust. 1 lit. a i b uchwały). W § 4 uchwały zastrzeżono, że zakres realizowanych zajęć oraz odpłatność za świadczenia określa umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka a Dyrektorem Zespołu Szkół. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy. W § 9 uchwały określono jej termin wejścia w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2011 r.

W ocenie organu nadzoru stawka opłaty, o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy, stanowi ponoszony przez rodziców (opiekunów prawnych) dzieci koszt pobytu dziecka w przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. powyżej 5 godzin dziennie, a więc świadczenia udzielanego przez utworzoną i zorganizowaną w tym celu jednostkę organizacyjną gminy. Cechy usług świadczonych przez przedszkole nadają mu charakter świadczenia cywilnoprawnego, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć

miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – w tym przypadku pobytu dziecka w przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Istotne jest zatem, aby pomiędzy wysokością ponoszonej opłaty, a zakresem i rodzajem świadczonej rzeczywiście usługi, występowała ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w przedszkolu powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie. Stawka opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkole powinna uwzględniać istniejące różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dzieci korzystają z usług przedszkola, przy czym z uwagi na nowe brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy (po nowelizacji ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty Dz.U. Nr 148, poz. 991), zwyczajowy zakres świadczeń udzielanych przez przedszkole dotyczył będzie głównie ilości godzin, jaką dane dziecko w nim przebywa.

Należy zauważyć, że co prawda uchwała ustanawia dwie stawki opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w przedszkolu i wysokość tych stawek rośnie wraz ze zwiększaniem się wymiaru godzin w jakim dziecko przebywa w placówce, to jednak ustalone są one dla określonych przedziałów czasowych, a przy tym pierwszy z nich obejmuje 3 godziny. Oznacza to, że uchwała nie uwzględnia różnic w zakresie korzystania przez każde z dzieci ze świadczeń udzielanych przez przedszkole. W sytuacji bowiem, gdy dziecko przebywa w przedszkolu poniżej 3 godzin, stawka opłaty wynosi tyle samo, co dziecka przebywającego 3 godzin, pomimo tego, że korzysta ono ze świadczeń przedszkola w mniejszym wymiarze. Wzrost wysokości opłaty następuje po przekroczeniu 3 godzin pobytu dziecka w placówce, jednak pozostaje taka sama dla dziecka przebywającego 4 i 6 godzin dziennie. Dodatkowo uchwała nie uwzględnia, że rodzic może być zainteresowany korzystaniem z usług przedszkola w różnych wymiarach w poszczególne dni tygodnia. W takim przypadku, z uwagi na wprowadzoną opłatę miesięczną, nie jest w ogóle możliwe ustalenie, który z wymiarów wymienionych w § 3 ust. 1 uchwały zastosować.

Ponadto organ nadzoru zwraca również uwagę na zakres normy kompetencyjnej. Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne - dotyczy to wszystkich opłat za wszystkie świadczenia udzielane przez przedszkole. Oznacza to, że jeżeli przedszkole organizuje zajęcia dodatkowe odpłatne (np. zajęcia z j. angielskiego itp.), to taka opłata również powinna zostać ustalona w uchwale Rady Gminy. Z literalnej wykładni przepisu nie wynika bowiem, aby ustawodawca wyłączył jakiekolwiek świadczenia udzielane przez przedszkole. Za świadczenia udzielane przez przedszkole należy rozumieć taką sytuację, w której inicjatorem, organizatorem oraz oferentem usług jest przedszkole. To dyrektor przedszkola wybiera osobę, która będzie lektorem języka czy instruktorem tańca i podpisuje z nim umowę. Natomiast rodzice, jeżeli zdecydują o uczestnictwie swoich dzieci w takich zajęciach dodatkowych, zobowiązani będą do odpłatności w określonej wysokości. Nie dotyczy to jednak sytuacji, kiedy organizatorem zajęć jest podmiot zewnętrzny, który bezpośrednio z rodzicami zawiera umowę o usługi, a dyrektor przedszkola wyraża zgodę na świadczenie usługi w trakcie przebywania dziecka w przedszkolu i na terenie tego przedszkola.

Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego znajduje oparcie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do charakteru prawnego przewidzianych różnego rodzaju przepisami prawa opłat. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. 6/06 Trybunał wskazał, że „opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków, jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu (zob. B. Brzeziński, Prawo podatkowe - zarys wykładu, Toruń 1995, s. 20) wskazano, że opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym, przymusowym; cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jednak jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną

ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku". Podobnie stwierdził Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83).

Stanowisko organu nadzoru odzwierciedla również orzecznictwo sądów administracyjnych, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 grudnia 2010 r. IV SA/Wr 611/10, w którym czytamy: "Sąd administracyjny zwraca systematycznie uwagę na niedopuszczalność praktycznej realizacji przez rady gmin kompetencji przewidzianej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wyłącznie w postaci ustalania opłat o charakterze "stałym" (por. choćby uzasadnienia wyroków tutejszego Sądu z dnia 8 sierpnia 2006 r., IV SA/Wr 94/06 i z dnia 30 maja 2007 r., IV SA/Wr 122/07), a taki właśnie charakter ma wysokość opłaty ustalonej w zaskarżonych uchwałach."

W świetle powyższego należy stwierdzić, że opłata za świadczenia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Legnickie Pole nie może przybrać takiej formy, jak w § 3 przedmiotowej uchwały określiła Rada nie uwzględniając zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko. Z uwagi na fakt, że § 3 uchwały wyczerpuje w zasadzie treść merytoryczną uchwały, a także ze względu na ścisłe powiązanie kwestionowanych przepisów z pozostałymi regulacjami, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Ilona Antoniszyn - Klik