

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

z dnia 2 czerwca 2009 r.

NK.II.DM.0911-100/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/197/09 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 25 kwietnia 2009 r. w sprawie opłaty stałej za usługi przedszkolne.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2009 r. Rada Miejska w Lipsku podjęła uchwałę Nr XXIV/197/09 w sprawie opłaty stałej za usługi przedszkolne, która w dniu 6 maja 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 6 maja 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miejska w Lipsku w § 1 badanej uchwały postanowiła, iż miesięczna opłata za świadczenia prowadzonego przez Gminę publicznego przedszkola „w zakresie ponad podstawy programowe wychowania przedszkolnego”, wynosi dla dzieci korzystających odpowiednio z jednego posiłku – 48, 15 zł, dwóch posiłków – 103, 79 zł.

Należy zauważyć, iż powołany w podstawie prawnej uchwały art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) upoważnia organ stanowiący gminy do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy, wedle którego przedszkola publiczne prowadzą bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 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.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż co do zasady przedszkola publiczne, co najmniej w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, prowadzą bezpłatne nauczanie, natomiast opłata ustalona przez Radę Miejską w Lipsku w oparciu o art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty powinna wskazywać konkretne kwoty za konkretne świadczenia, bowiem nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń wykraczających poza podstawy wychowania przedszkolnego, a jednocześnie zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały będzie musiało ponosić taką samą odpłatność.

Należy przy tym 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. Znamienny w tym zakresie jest pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08), wedle którego „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”.

Ponadto, dodać należy, iż tak ustalone przez Radę Miejską w Lipsku opłaty dotyczą świadczeń „ponad podstawy programowe wychowania przedszkolnego”. Zdaniem organu nadzoru, popartym stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (prezentowanym w przywołanym wyroku), „takie ogólnikowe ujęcie przedmiotowej opłaty powoduje w istocie przyjęcie tylko jednej, a przy tym sztywnej opłaty, która w istocie nakłada na rodziców dzieci obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, niezależnie od rozmiaru i rodzaju tych dodatkowych świadczeń oferowanych poza podstawą programową przez przedszkole, oraz bez związku z tym, czy konkretne dziecko korzysta w ogóle z owych dodatkowych świadczeń”.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż ustalona przez Radę Miejską w Lipsku opłata za świadczenia publicznego przedszkola ma charakter opłaty stałej, wnoszonej miesięcznie, o czym dowodzi również użyte w tytule kwestionowanej uchwały sformułowanie „opłaty stałej”. Ponadto, z uchwały nie wynika jakie świadczenia wchodzi w skład tej opłaty i jaki jest koszt poszczególnych świadczeń. Jednocześnie, ustalenie takiej opłaty na sztywnym poziomie nie pozwala na kontrolę czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego.

Należy mieć także na uwadze, iż żaden przepis ustawy o systemie oświaty nie przewiduje pojęcia „opłaty stałej”. Uprawnienie rady obejmuje jedynie ustalenie opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową. Podkreślić przy tym należy, iż uprawnienia do jej ustalenia nie można kojarzyć z dowolnością ani stałością, gdyż sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

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”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się już pogląd, że „uchwalona na mocy art. 14 ust. 5 ustawy opłata nie może mieć charakteru stałego, wynika z niej bowiem wówczas obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola, bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń, ich jakości czy czasu trwania. Brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci, przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. Powstaje również wątpliwość, czy przy tak brzmiącej uchwale dopuszczalna jest rezygnacja rodziców dzieci z części dodatkowych świadczeń, a także, na jakich zasadach dokonywany będzie zwrot uiszczonej opłaty w przypadku choroby dziecka bądź rezygnacji ze świadczeń” (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Gd 476/08).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XXIV/197/09 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 25 kwietnia 2009 r. w sprawie opłaty stałej za usługi przedszkolne, jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego

Lidia Stupak

Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli