



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 6 stycznia 2010

NP/II/0911/2/2/10

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/494/09 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie ustalania opłat za świadczenia w prowadzonych przez Gminę Rudziniec przedszkolach publicznych w całości, jako niezgodnej z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rudziniec, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustaliła opłatę za świadczenia w prowadzonych przez Gminę Rudziniec przedszkolach publicznych.

Zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 1 uchwały opłacie podlega świadczenie usług opiekuńczo – wychowawczych w czasie, kiedy nie jest realizowana podstawa wychowania przedszkolnego. Opłata za powyższe usługi, zgodnie z wolą Rady, miałyby wynosić 1,50 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć (§ 1 ust. 2 uchwały).

W ocenie organu nadzoru sposób ustalenia opłat przyjęty w uchwale Rady Gminy Rudziniec sprzeczny jest z obowiązującym porządkiem prawnym.

Stosownie do art. 6 ustawy o systemie oświaty publiczne przedszkole i publiczna

forma wychowania przedszkolnego charakteryzują się tym, że zapewniają bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie odpowiednio: co najmniej podstawy programowej – w przypadku przedszkola albo podstawy programowej lub wybranej części tej podstawy – w przypadku publicznej formy wychowania przedszkolnego. Wykładnia *a contrario* art. 6 ustawy o systemie oświaty pozwala przyjąć, iż nie jest wykluczone odpłatne udzielanie świadczeń wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Normę kompetencyjną zezwalającą wprost na ustanowienie opłat zawiera art. 14 ust. 5 tej samej ustawy, który stanowi, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące te przedszkola. Przepis ten zawiera podstawę do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jeśli chodzi o charakter prawny opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli, to zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw do przypisywania im cech daniny publicznej. Opłaty te należy traktować jako ceny za usługi – wynagrodzenie za określone świadczenia, które powinny być ustalane w oparciu o kalkulację ekonomiczną kosztów ponoszonych przez przedszkole w związku z ich udzielaniem, a także z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń.

Wprawdzie dotychczas sądy administracyjne nie wypowiedziały się jednoznacznie i wprost na temat charakteru prawnego opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, to pewne tezy wyrażone w niektórych orzeczeniach przemawiają za trafnością takiej właśnie linii wykładni. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 5 lutego 2008 r. (III SA/Wr 622/07; publ.: OwSS z 2008 r., Nr 2, s. 43), odnosząc się do powodów uzasadniających konkretyzowanie w uchwałach, za jakie świadczenia wprowadza się opłaty, stwierdził, że jednym z nich jest 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. Z kolei 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.

Z uwagi na to, że rada gminy nie może ustalać opłat za pobyt dziecka w przedszkolu

publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, to - chcąc prawidłowo wypełnić delegację z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty - w uchwale należy wskazać po pierwsze, że opłaty dotyczą świadczeń wykraczających poza podstawę programową, po drugie zaś określić szczegółowo, za jakiego rodzaju świadczenia ta opłata jest pobierana. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Konieczność wyraźnego określenia, co proponowane jest w zamian za wnoszoną opłatę, wyklucza w zasadzie żądanie opłaty o charakterze stałym i zryczałtowanym. Opłata ponoszona w konkretnym wypadku, wyliczona na podstawie uchwały ją ustalającej ma zależeć więc od rozmiaru i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole publiczne dla konkretnego dziecka.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowej uchwale tej konkretyzacji jednak brak. W tym zakresie bowiem 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 tego (konkretyzacji świadczeń) z pewnością nie spełnia określenie, że opłata dotyczy „świadczeń przekraczających realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego. 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 lub znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe”. Zróżnicowanie zatem powyższych opłat jedynie z uwagi na czas pobytu dziecka w przedszkolu uniemożliwia właściwą ich weryfikację. W innym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2009 roku (sygn. akt SA/Gl 704/09) Sąd jednoznacznie stwierdził, że „ (...) rada gminy ustalając opłatę na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zobligowana jest precyzyjnie określić w treści uchwały, jakich konkretnie świadczeń dotyczy opłata, tak aby możliwa była ocena, czy świadczenia te wykraczają poza podstawę programową. Tylko w takiej sytuacji istnieje możliwość zweryfikowania przez adresatów uchwały, czy odpłatnością nie objęto świadczeń bezpłatnych, mieszczących się w podstawie programowej, a więc czy objęto nią właściwe świadczenia, a także dokonania wyboru dodatkowych świadczeń, w zależności od sytuacji finansowej rodziców oraz potrzeb dziecka”. Cytowany powyżej fragment uzasadnienia potwierdza tezy zawarte we wcześniejszym orzeczeniu tego sądu z dnia 20 listopada 2009 roku (sygn. akt IV SA/Gl 594/09).

W kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale stwierdzono, że jest to „opłata za świadczenie usług opiekuńczo-wychowawczych w czasie, kiedy nie jest realizowana podstawa wychowania przedszkolnego”. W praktyce więc nie jest jasne nie tylko, za jakie konkretnie świadczenia wnoszona jest opłata, ale też przedmiotowa opłata nie jest związana z tym, z jakich świadczeń korzysta konkretny wychowanek przedszkola. Ponadto takie sformułowanie rodzi istotne wątpliwości czy świadczenia, za które pobierana jest opłata nie są faktycznie świadczeniami, które powinny być bezpłatnie realizowane w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Reasumując, 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. Zdaniem organu nadzoru ustalenie opłat bez wykazania przez radę gminy udzielanych świadczeń wykraczających ponad wymagane minimum programowe jest istotnym naruszeniem prawa.

Z uwagi na powyższe unieważnienie przedmiotowej uchwały jest uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w ciągu 30 dni licząc od dnia doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ŚLĄSKI

Zygmunt Łukaszczyk