



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 29 grudnia 2009 r.
NP/II/0911/324/ 386/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 556/2009 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest gmina Siemianowice Śląskie, w części określonej w § 1 ust. 1 lit. a) i c), jako niezgodnej z 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.).

UZASADNIENIE

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta, działając m. in. na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustaliła odpłatność za świadczenia w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Przed wszystkim podkreślić należy, iż w opinii organu nadzoru świadczenia wymienione w § 1 ust. 1 lit a) i c) uchwały, za które Rada ustaliła opłatę uznając je za zajęcia dodatkowe faktycznie, w świetle obowiązujących przepisów prawa są świadczeniami mieszczącymi się podstawie programowej wychowania przedszkolnego.

Zauważyć należy, iż przy kwalifikowaniu poszczególnych świadczeń realizowanych przez przedszkola jako wykraczające poza podstawę programową brać trzeba pod uwagę treść Załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w

poszczególnych typach szkół, zwanego dalej "rozporządzeniem".

Analizując zatem katalog świadczeń dodatkowych (§ 1 ust. 1 uchwały) , za które gmina ustaliła opłaty stwierdzić należy, iż:

1. **dodatkowe zajęcia rozwijające techniczne, plastyczne, muzyczne i teatralne uzdolnienia dzieci** (§ 1 ust. 1 lit a uchwały) świadczenie to mieści się w pkt 8 celów wychowania i pkt 7.2, 8, 9 i 10 kierunków działania określonych w Załączniku Nr 1 rozporządzenia,
2. **gry i zabawy badawcze rozwijające zainteresowanie dziecka** – świadczenie to mieści się w pkt 6 celów wychowania i pkt 5.4 kierunków działania określonych w Załączniku Nr 1 rozporządzenia,

W ocenie organu nadzoru sposób ustalenia rodzaju świadczeń wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego przyjęty w uchwale Rady Miasta 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, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl) 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”.

Zróźnicowanie zatem świadczeń w sposób określony w § 1 ust. 1 lit. a) i c) uchwały uniemożliwia właściwą ich weryfikację. W praktyce więc nie jest jasne nie tylko, **za jakie konkretnie świadczenia wnoszona jest opłata**, ale też czy przedmiotowa opłata nie jest związana z tym, jakie świadczenia konsumuje konkretny wychowanek przedszkola. Ponadto takie sformułowania rodzą istotne wątpliwości czy świadczenia, za które pobierana jest opłata nie są faktycznie świadczeniami, które powinny być bezpłatnie realizowane w ramach podstawy programowej wychowania przedszkolnego. (por. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2009 roku, sygn. akt IV SA/Gl 680/09 – niepublikowany*). 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 konkretnie udzielanych świadczeń wykraczających ponad wymagane minimum programowe jest istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały, we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia

WOJEWODA ŚLĄSKI

Zygmunt Łukaszczyk