



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 8 luty 2010 r.

NP/II/0911/37/10

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 BRM.0150/XL/318/09 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie opłat za usługi przedszkoli publicznych prowadzonym przez Miasto Radlin, w części określonej w § 1 ust 2 pkt 4 oraz w § 2 uchwały, 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 Miejska w Radlinie, działając w oparciu m.in. o art. 7 ust.1 pkt 8, art.18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz o art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustaliła odpłatność za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Radlin.

Zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 1 i 2 uchwały Rada ustaliła odpłatność wnoszoną przez rodziców lub prawnych opiekunów dzieci, korzystających z usług przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto Radlin, które przekraczają zakres realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego. W myśl postanowień zawartych w uchwale owymi usługami są usługi opiekuńczo-wychowawcze:

- a) gry i zabawy z wykorzystaniem komputera,
- b) nauka języka obcego,
- c) zajęcia rytmiki,
- d) zajęcia opiekuńcze,
- e) zajęcia wiedzy o regionie.

Analizując powyższy katalog świadczeń i biorąc pod uwagę, że obowiązek bezpłatnego nauczania i wychowania w publicznym przedszkolu dotyczy co najmniej

podstawy programowej, w ocenie organu nadzoru za wysoce wątpliwą należy uznać możliwość pobierania opłat za zajęcia opiekuńcze.

Stosownie do art. 6 ustawy o systemie oświaty jedną z podstawowych cech przedszkola publicznego jest bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Obszary edukacyjne objęte podstawą programową zostały zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009r. Nr 4, poz. 17).

Regulacja § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624) przekazuje natomiast do materii statutowej określenie czasu przeznaczanego na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, który nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie. Przepis ten jednak nie ma wpływu na zakres podstawy programowej, ale oznacza jedynie to, że czas przeznaczony na jej realizację nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie. Może to się jednak odbywać w większym wymiarze czasowym. Natomiast nie oznacza tego, że jeżeli statut określi czas realizacji podstawy programowej na np 5 godzin dziennie, a przedszkole czynne jest dłużej, to wszystkie zajęcia odbywające się w czasie przekraczającym te 5 godzin nie stanowią już realizacji podstawy programowej, mimo że przedmiotowo odpowiadają jej uregulowaniom. Ponieważ obowiązuje odwrotna reguła, to dla podjęcia uchwały w trybie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty konieczne jest wyspecyfikowanie takich świadczeń, które pozostają poza normatywną podstawą programową, gdyż stanowi ona proces wspomaganie rozwoju i edukacji dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, który pełni funkcję opiekuńczą, wychowawczą i kształtującą (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1189/08 – dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2009r., sygn. Akt IV SA/Gl 704/09). Wszystkie inne usługi świadczone w przedszkolu, wykraczające poza ową podstawę, mogą być z woli rady gminy odpłatne i tylko tych świadczeń dotyczyć może uchwała. W tego typu 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. Obowiązek wyraźnego określenia, co proponowane jest w zamian za wnoszoną opłatę, wyklucza w zasadzie żądanie opłaty o charakterze stałym i zryczałtowanym. Sądy administracyjne zgodne są co do konieczności precyzyjnego określania wymiaru i jakości świadczeń, niejako w formie cennika i w oparciu o zasadę ich ekwiwalentności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2009 roku, I OSK 1189/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 roku, III SA/Wr 622/07; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 roku, III SA//Lu 167/08; wyrok WSA w Gdańsku z 19 marca 2009 roku, III SA//Gd 476/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia

22 lipca 2009 roku, II SA/Bd 400/09; opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - www.nsa.gov.pl).

Niewątpliwym jest, iż zajęcia opiekuńcze mieszczą się w zakresie podstawy programowej. Sprawowanie opieki nad dziećmi wiąże się integralnie z całym procesem wychowania przedszkolnego i nie może być z niego wyłączone w żadnym momencie. W podstawie programowej świadczenia te są określone jako funkcja opiekuńcza lub czynności opiekuńcze. Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001r. „przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego w równej mierze pełnią funkcje opiekuńcze, wychowawcze i kształtujące”. Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2009r., sygn. Akt IV SA/GI 680/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2009r., sygn. Akt IV SA/GI 704/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2009r., sygn. Akt IV SA/GI 435/09).

Wskazać również należy, że opłaty nie mogą być tak skonstruowane by "przenosić" na rodziców (opiekunów prawnych) dzieci korzystających ze świadczeń przedszkoli publicznych kosztów, które na podstawie ustawy zobowiązana jest ponieść gmina, jako organ prowadzący przedszkole. Zgodnie bowiem treścią art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych należy do zadań własnych gminy. Według art. 5 ust. 7 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący przedszkole odpowiada za jego działalność. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach, przy czym zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej w przedszkolach, jest zadaniem oświatowym gmin. Stosownie zaś do przepisu art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. Natomiast przedszkolem publicznym jest zaś przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach (art. 6 ustawy o systemie oświaty).

Reasumując, Rada Miejska w Radlinie mogła ustalić opłatę na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty za świadczenia opiekuńczo – wychowawcze, które wykraczają poza podstawę programową wychowania przedszkolnego określoną w załączniku do rozporządzenia MEN z dnia 23 grudnia 2008r., ale za takowe, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać zajęcia opiekuńcze.

Na marginesie wskazać należy, iż w każdym przypadku umowy o świadczeniu usług przez dane przedszkole, zawierane między rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka a dyrektorem przedszkola szczegółowo określają kwestie związane z pobytem danego wychowanka w placówce, w tym dotyczące odpłatności czy zakresu realizowanych przez przedszkole świadczeń przekraczających realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego z jakich dziecko korzysta. Rada nie ma zatem uprawnień do wypowiedziania

się w tym temacie, a co ma miejsce w przypadku przedmiotowej uchwały (§ 2).

Z uwagi na przedstawione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie jest w pełni 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