



Wrocław, dnia 21 lutego 2009 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-14/ 122 /09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr I/201/09 z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie odpłatności za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Lubawka, z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 29 stycznia 2009 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), Rada Miejska w Lubawce podjęła uchwałę Nr I/201/09 w sprawie odpłatności za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Lubawka.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 11 lutego 2009 r.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Lubawce wykorzystала przyznane jej przez ustawodawcę, mocą art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, upoważnienie do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przy jednoczesnym zastrzeżeniu regulacji art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności i zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. W myśl art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu

terytorialnego. Ponadto, jak stanowi § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow 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.

Powyższe regulacje wskazują, że zakładanie oraz prowadzenie przedszkoli (w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych) należy do zadań własnych gminy. Obowiązek ten wiąże się niewątpliwie i niezaprzeczalnie z wymogiem zapewnienia warunków technicznych oraz finansowych w celu zapewnienia odpowiednich warunków nauki, opieki i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym (zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, wiek ten wynosi 3-6 lat). Środki materialne i finansowe na realizację tych zadań oświatowych obciążają przede wszystkim budżet gminy, są one bowiem gromadzone i wydatkowane w ramach gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadą jest, że przedszkola publiczne, co najmniej w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, prowadzą nauczanie bezpłatne. W oparciu o art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty rada gminy jest upoważniona do ustalenia opłat za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach. Mając na uwadze powyższe regulacje należy stwierdzić, że **opłata, którą ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty dotyczy świadczeń ponad bezpłatną 5 godzinną podstawę programową wychowania przedszkolnego. Opłaty te powinny jednak wskazywać konkretne kwoty za konkretne świadczenia, bowiem nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń, a jednocześnie będzie musiało ponosić taką samą opłatę.**

Wskazać należy, że opłaty za przedszkole mają charakter cywilnoprawny, a zatem w tym przypadku zastosowanie znajduje 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. Zatem rodzice bądź opiekunowie prawni będą obowiązani do poniesienia opłaty w takiej części, w jakiej odpowiada to zakresowi świadczeń, z jakich skorzystało dziecko (rodzaj świadczenia, ilość – np. według stawki godzinowej). Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2006r., sygn. akt IVSA/Wr 94/06 (opubl. w NZS 2006/6/113), cyt.: „Kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. W ustawie o systemie oświaty nie przewidziano pojęcia „opłaty stałej”. Uprawnienie rady gminy obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.”.

Tymczasem w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że odpłatność rodziców (opiekunów prawnych) za świadczenia przedszkola w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego obejmujące zajęcia dydaktyczno – wychowawcze i dydaktyczne dla dzieci przebywających w przedszkolu powyżej 5 godzin dziennie ustala się wysokość 80 zł miesięcznie.

W ocenie organu nadzoru ustalenie opłaty w sposób określony w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały oznacza wprowadzenie tzw. opłaty stałej. Opłata, o której mowa w § 2 ust. 1 uchwały, nie została bowiem uzależniona od zakresu świadczeń przedszkola, z jakich korzysta konkretne dziecko, tj. od czasu przekraczającego podstawę programową, w którym dziecko korzysta z zajęć opiekuńczo – wychowawczych. Racjonalność działania ustawodawcy pozwala stwierdzić, że przyznając Radzie kompetencję do wprowadzenia opłat za świadczenia gminnych przedszkoli publicznych, upoważnił organ stanowiący jednostki

samorządu terytorialnego do ustalenia opłat za konkretne i zindywidualizowane świadczenia przedszkoli publicznych. Rada Miejska w Lubawce ustaliła natomiast jedną, zbiorczą stawkę tej opłaty. Zdaniem organu nadzoru opłaty te powinny jednak wskazywać konkretne kwoty za konkretne świadczenia z uwzględnieniem tego, że nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń, a jednocześnie zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały będzie musiało ponosić taką samą kwotę – 80 zł miesięcznie. Wskazać należy, że opłaty za przedszkole 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, co zostało wcześniej wskazane w przytaczanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2006r., sygn. akt IVSA/Wr 94/06.

W przedmiocie ustalenia tzw. „opłaty stałej” za pobyt dziecka w przedszkolu realizującym program przekraczający podstawę programową Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął stanowisko także m.in. w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 622/07), który podzielił stanowisko organu nadzoru wskazując między innymi, że „ustalenie tej opłaty na sztywnym poziomie nie pozwala bowiem na kontrolę, czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego. Taki zabieg zmusza też w istocie do ponoszenia wyznaczonej opłaty w każdym przypadku, niezależnie od rozmiaru i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole publiczne.”.

Mając na uwadze fakt, że organ nadzoru stwierdza nieważność § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały, bezprzedmiotowe pozostają także pozostałe zapisy przedmiotowej uchwały, co z kolei czyni zasadnym stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
Rafal Jankowski