



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.32011.MN

Warszawa, dnia 29 czerwca 2011 r.

***Rada Gminy  
w Magnuszewie***

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23 poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113 poz. 984, Nr 153, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz.1055, Nr 116 poz. 1203 , Nr 167, poz.1759, z 2005 r. Nr 172, poz.1441 , Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz.128, 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, Nr 223, poz.1458, z 2009 r. Nr 52 poz.420, Nr 157 poz.1241, z 2010 r. Nr 28, poz.142, Nr 28, poz.146, Nr106, poz. 675)

### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Magnuszew Nr V/82/2011 z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach samorządowych prowadzonych przez Gminę Magnuszew.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Magnuszew w dniu 18 maja 2011 roku podjęła uchwałę w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach samorządowych prowadzonych przez Gminę Magnuszew.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.14 ust. 5 i art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn. zm.).

W § 1 uchwały stwierdzono, że świadczenia udzielane przez Przedszkole w zakresie realizacji programu przedszkolnego, obejmującego podstawę programową wychowania przedszkolnego, o których mowa w odrębnych przepisach, realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie. W § 2 ustalono opłatę za świadczenia udzielane ponad podstawę programową, przy czym w uchwale nie wskazano, jakie usługi będą świadczone w zakresie ustalonej godzinowej opłaty.

Brak szczegółowego określenia świadczeń udzielanych ponad podstawę programową, za które będzie pobierana opłata stanowi, iż uchwała pozostaje w rażącej sprzeczności z powołanym w podstawie prawnej art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1646/09 stwierdził, że:

*„ Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieprzekonujące są także podnoszone w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczące trudności w wyliczeniach czasu pobytu każdego dziecka w przedszkolu. Zdaniem Sądu, takie ustalenia muszą być bowiem dokonywane już w związku z samym faktem, iż 5 godzin dziennie realizowane są podstawy programowe wychowania przedszkolnego, które są bezpłatne. Odpłatność może być ustalona natomiast za kolejne godziny pobytu dziecka w przedszkolu, jeżeli nie jest realizowany program wychowawczy, a więc tak czy inaczej musi być prowadzona stosowna dokumentacja co do czasu pobytu w przedszkolu każdego dziecka. Słusznie zatem wskazał Sąd pierwszej instancji, iż obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. I dalej, że przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Uchwała w tym względzie winna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń. Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. 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."*

Podobne stanowisko, z którego wynika konieczność szczegółowego określenia świadczeń za jakie przedszkole będzie pobierało opłatę, wynika z rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody śląskiego z dnia 31 lipca 2009 roku numer NP./0911/142/223/09. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia zawarto następującą argumentację:

*„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. (...)*

*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.*

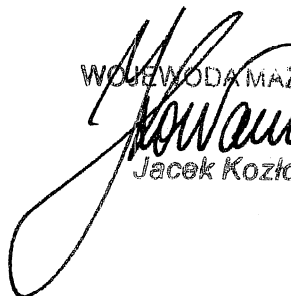
*www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, iż "wymogu tego (konkretyzacji świadczeń) z pewnością nie spełnia określenie, że opłata dotyczy "świadczeń przekraczających realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego" zgodnie z zasadami techniki prawodawczej akt normatywny (a takim jest przedmiotowa 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". Zróżnicowanie zatem powyższych opłat jedynie z uwagi na czas pobytu dziecka w przedszkolu uniemożliwia właściwą ich weryfikację. „*

Jak wynika z powyższego Rada Gminy może , a nie musi wprowadzić odpłatność za zajęcia ponadprogramowe. W przypadku wprowadzenia odpłatności zobowiązana jest jednak określić szczegółowo rodzaj zajęć oraz opłatę za każde z zajęć, co umożliwi rodzicom dokonanie wyboru, z jakich zajęć i w jakim zakresie czasowym dziecko będzie korzystać. Przy tym niedopuszczalne jest wprowadzenie odpłatności za zajęcia, w których dziecko nie brało udziału z powodu nieobecności w przedszkolu. Zawarcie umowy cywilno-prawnej pomiędzy rodzicami a przedszkolem w tym zakresie przesądza o fakcie, że odpłatność za świadczenia ponadprogramowe musi odpowiadać zasadzie ekwiwalentności świadczeń przewidzianej przepisami kodeksu cywilnego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Magnuszew jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski