



Warszawa, dnia ..12.. lipca 2010 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-P.MRM.0911-8/10

Rada Miasta i Gminy Gąbin
Ul. Stary Rynek 16
09-530 Gąbin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz.420)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 266/XLII/2010 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 09 czerwca 2010r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

Uzasadnienie

Przedmiotową Uchwałą Rada Miasta i Gminy Gąbin ustaliła miesięczną opłatę za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach publicznych w ten sposób, iż w §1 ust.1 w Przedszkolu Samorządowym w Gąbinie ustalono opłaty dla dzieci:

- 1/ przebywających w przedszkolu do 9 godzin – w wysokości 85,00 zł,
- 2/ przebywających w przedszkolu do 7 godzin – w wysokości 75,00 zł
- 3/ przebywających w przedszkolu do 5 godzin – w wysokości 45,00 zł,

Natomiast w §1 pkt 4 pkt.2 w Przedszkolu Samorządowym w Dobrzykowie ustalono zryczałtowaną opłatę za pobyt dzieci w przedszkolu:

- a/ korzystających z całodziennego wyżywienia - w wysokości 70 zł
- b/ dla dzieci korzystających wyłącznie z obiadów – w wysokości 50 zł.

W §1 ust.3 Uchwały Rada ustaliła jednocześnie, iż w razie nieobecności dziecka w przedszkolu powyżej 5 dni ciągłej nieobecności następuje zwrot opłaty proporcjonalnie do okresu nieobecności (dotyczy to Przedszkola Samorządowego w Gąbinie), natomiast w ust. 5 (dotyczącym Przedszkola Samorządowego w Dobrzykowie), iż w razie nieobecności dziecka w przedszkolu zwrot stawki żywieniowej za dzień nieobecności dziecka w przedszkolu następuje w wysokości kosztów zużytych surowców, a opłaty zryczałtowanej – na zasadach określonych w uat.3

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy Uchwały Rady Miasta i Gminy Gąbin są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (Dz.U. z 1996r. Nr 67, poz. 329 ze zm.).

Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy *systemie oświaty* radzie gminy przysługują kompetencje do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, jednakże z uwzględnieniem art. 6 pkt.1 tej ustawy tj. z zastrzeżeniem, iż przedszkole publiczne musi prowadzić bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego. Zatem jedynie za świadczenia przedszkoli publicznych wykraczające poza te podstawy dozwolone jest pobieranie opłat. Jednakże niezbędne jest przy tym określenie rodzaju świadczeń, które są odpłatne i wysokości opłaty odpowiadającej każdemu z tych świadczeń, przy czym zaznaczyć należy, że niewystarczające jest wskazanie przez radę gminy w uchwale, iż ustalone przez nią koszty dotyczą ogólnie – zajęć opiekuńczo wychowawczych realizowanych w zakresie przekraczającym podstawy programowe.

W świetle wskazanych przepisów niedopuszczalne jest, jak uczyniła to Rada Miasta i Gminy Gąbin w przedmiotowej uchwale, przyjęcie jednej, sztywnej opłaty nakładającej na rodziców (opiekunów) obowiązek ponoszenia jej w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, niezależnie od tego czy konkretne dziecko korzysta w ogóle z dodatkowych świadczeń i w jakim rozmiarze.

Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica (opiekuna) dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą.

Przy ustalaniu omawianej opłaty konieczne jest szczegółowe wykazanie za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę

programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń Rada gminy ustanawiając opłatę powinna 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 (tak przykładowo: wyrok NSA z dnia 3.03.2009r., I OSK 1189/08; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21.05. 2008r. IV SA/Wr 150/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.02.2008r. III SA/Wr 622/07; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29.05.2008r. III SA/Lu 167/08; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22.07.2009r. II SA/Gd 400/09; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3.09. 2009r. II SA/Go 497/09 wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18.11.2009r. II SA/Go 705/09).

Ustalony przez Radę Miasta i Gminy Gąbin opłaty nie pozwalają zweryfikować czy są nimi objęte świadczenia bezpłatne według art. 6 ust.1 pkt.1 ustawy oświatowej, których zakres wyznaczony jest przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Obowiązek organizowania w tym zakresie bezpłatnego nauczania i wychowania oznacza, że gmina nie może pobierać od rodziców (opiekunów) dzieci korzystających z przedszkoli publicznych opłat za zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w załączniku Nr 1 do wspomnianego rozporządzenia MEN. Opłaty mogą zatem dotyczyć wyłącznie świadczeń w załączniku nie wymienionych (np. za naukę języków obcych).

Należy przy tym podkreślić, że opłaty za świadczenia przedszkoli mają charakter cywilnoprawny a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenie przekraczające podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

„Zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się do ustalenia opłaty. Opłata stanowi zaś instytucję prawnofinansową, której cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24.09.2008r. III SA/Wr 358/08).

Ponieważ ustalona przez Radę Miasta i Gminy opłata za świadczenia przedszkoli samorządowych ma charakter opłaty stałej, wnoszonej miesięcznie, podczas gdy żaden przepis ustawy o systemie oświaty nie przewiduje pojęcia „opłaty stałej”, zaś uprawnienie rady obejmuje jedynie ustalenie opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych przekraczające podstawę programową – organ nadzoru stwierdził, iż w tym zakresie przedmiotowa uchwała narusza prawo.

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w §1 ust.3 oraz 5 Uchwały dotyczącą zwrotu opłat w razie nieobecności dziecka w przedszkolu. Otóż Rada Miasta i Gminy Gąbin ustaliła, iż zwrot opłaty następuje w razie nieobecności dziecka w przedszkolu „powyżej 5 dni ciągłej nieobecności”, co wskazuje na to, że w przypadku nieobecności dziecka krótszej niż 5 dni lub trwającej 5 dni lecz z przerwami, zwrot opłaty nie następuje. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest pozbawienie możliwości zwrotu opłaty w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń. Brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola) a pobranie opłaty od rodziców (opiekunów) dzieci uczęszczających do przedszkola ale nieobecnych w danym czasie narusza wskazaną powyżej zasadę ekwiwalentności świadczeń. Rodzice są bowiem zobowiązani do ponoszenia opłaty za te świadczenia, z których korzystają ich dzieci, a kryterium zróżnicowania, czy opłata jest pobierana czy nie, powinien być fakt skorzystania lub nie skorzystania przez dziecko ze świadczeń.

Rada ustaliła również (w §1 ust.4) opłatę za wyżywienie dzieci w przedszkolu, czym przekroczyła kompetencje wynikające z art. 14 ust.5 ustawy oświatowej. Zgodnie bowiem z art. 67a ust.2 tej ustawy ustalenie zasad korzystania ze stołówki w szkołach (przedszkolach), w tym wysokość opłat, należy do uprawnień dyrektora szkoły (przedszkola). Zatem to dyrektor przedszkola, nie zaś rada gminy, może wypowiadać się w kwestii odpłatności i zasad korzystania z wyżywienia przez dzieci. Dlatego też regulacja przyjęta w przedmiotowej uchwale nie może być uznana za zgodną z art. 14 ust.5 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Uchwała Nr 266/XLII/2010 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 09 czerwca 2010r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych narusza obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. 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 niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski