

Gorzów Wlkp., dnia 30 marca 2011 r.

NK.I.4131.133.2011.MGrz

**Rada Miejska
w Witnicy**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/30/2011 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, prowadzone przez Gminę Witnica w części § 4, § 5 i § 6.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 lutego 2011 r. podjęta została uchwała w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, prowadzone przez Gminę Witnica.

Uchwała doręczona została w dniu 28 lutego 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

W myśl przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi, realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Stanowi o tym również § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.). Natomiast zgodnie z przepisem art. 14 ust. 5 powołanej ustawy organ prowadzący (rada gminy) ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:

- 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,
- 2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

Rada Miejska w Witnicy w § 4 uchwały postanowiła, że dyrektor przedszkola może pobierać na wniosek rodzica opłatę w formie ryczałtu za świadczenia opiekuńczo – wychowawcze, opisane w § 2, a realizowane w godzinach pracy placówki powyżej 5 godzin pobytu dziecka w przedszkolu, w wysokości 4,80 zł za każdy dzień pobytu. Zdaniem organu nadzoru opłata wprowadzona w § 4 uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 5 ww. ustawy.

W myśl art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty rada gminy posiada kompetencje do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym podstawę programową, która musi się odbywać w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Rodzice (opiekunowie) dziecka, którzy zdecydują o pobycie dziecka w przedszkolu wyłącznie, gdy jest realizowana podstawa programowa nie mogą ponosić żadnych kosztów z tego tytułu. Dopiero po tym czasie rada może ustalić wysokość opłat za określone świadczenia. Uchwała powinna wskazywać rodzaj i liczbę świadczeń według stawek godzinowych, co oznacza, że uprawnienie rady ogranicza się do ustalenia wysokości należności za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych przekraczające czas 5 godzin dziennie kiedy realizowana jest podstawa programowa. Wymogu tego nie spełnia § 4 uchwały. Rada gminy w § 3 uchwały ustaliła opłatę za każdą godzinę zegarową realizacji zajęć powyżej 5 godzin pobytu dziecka w przedszkolu w wysokości 2,00 zł za każdą godzinę zegarową realizacji zajęć. Jednakże w § 4 wprowadziła również możliwość pobrania przez dyrektora przedszkola, na wniosek rodzica, opłaty w formie ryczałtu za świadczenia opiekuńczo – wychowawcze, realizowane w godzinach pracy placówki powyżej 5 godzin pobytu dziecka w przedszkolu, w wysokości 4,80 zł za każdy dzień pobytu. Rada Miejska w Witnicy wprowadziła w § 4 tzw. opłatę stałą, a przepis art. 14 ust. 5 ustawy, zdaniem organu nadzoru, nie stanowi podstawy do stanowienia przez radę gminy w powyższej kwestii, nawet jeśli ta opłata stała stanowi jedynie formę fakultatywną. Uprawnienie rady obejmuje jedynie ustalenie opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczających podstawę programową. Wynika to z faktu, iż istotną cechą opłaty jest jej ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoisty ekwiwalent za uzyskanie indywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Dlatego

uprawnienia do jej ustalenia nie można kojarzyć z dowolnością ani stałością, gdyż sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

W sprzeczności z prawem pozostaje również § 5 uchwały, w którym rada postanowiła, że opłata za świadczenia udzielane przez przedszkola nie obejmuje kosztów wyżywienia oraz zajęć dodatkowych, w szczególności rytmiki i nauki języków obcych (ust. 1) oraz, że wysokość opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolu ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym.

Dyspozycja art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie upoważnia rady do przekazania kompetencji do ustalenia opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola na rzecz dyrektora przedszkola. Zdaniem organu nadzoru § 5 ust. 1 uchwały, zawiera właśnie takie upoważnienie w zakresie zajęć dodatkowych, w szczególności rytmiki i nauki języków obcych, a tym samym narusza ww. przepis ustawy o systemie oświaty. W wyroku z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 122/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia przekraczające to minimum ustala się opłatę. Niemniej jednak wówczas należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenia składa. Dlatego też rada powinna szczegółowo wskazać, jakie dodatkowe świadczenia oferuje przedszkole oraz określić osobną opłatę za każde z nich. Ponadto wskazać należy, że kwestia ustalania wysokości opłat za posiłki została już uregulowana przez art. 67a ust. 3 ustawy, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy (§ 5 ust. 2 uchwały). Wskazane postanowienie uchwały stanowi jedynie powtórzenie regulacji ustawowej i w tym zakresie istotnie narusza obowiązujące prawo. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok NSA we Wrocławiu, w którym sąd stwierdził, że: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

W ocenie organu nadzoru art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie stanowi również podstawy do zobowiązania dyrektorów przedszkoli oraz rodziców (opiekunów prawnych) dziecka do zawierania umów cywilnoprawnych, regulujących zakres świadczeń realizowanych przez publiczne przedszkola oraz zasad odpłatności.

Stanowisko przyjęte przez organ nadzoru w niniejszym rozstrzygnięciu potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych zachowujące (mimo zmiany treści art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty) w powyższym zakresie nadal aktualność, a zawarte, między innymi, w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 122/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. kolejno: z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 290/09, z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Go 705/09, z dnia 1 września 2010 r. sygn. akt II SA/Go 575/10.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat

2 a/a

RADCA PRAWNY

Angelika Zielńska
Angelika Zielńska

nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Krzyszyna Brodowska

Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli