

ściwej dla jego uchwalenia.

§12. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2009 roku.

Przewodniczący Zgromadzenia
(-) *Zygmunt Ratajczak*

439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr KN.Le.5.0911 - 144/2009

z dnia 15 grudnia 2009 r.

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 ze zmianami) orzekam nieważność uchwały Rady Gminy Kamieniec Nr XXVI/182/2009 z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie: opłat za świadczenia Przedszkola Gminnego w Kamieńcu, ze względu na istotne naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 12 listopada 2009r. Rada Gminy Kamieniec podjęła uchwałę w sprawie: opłat za świadczenia Przedszkola Gminnego w Kamieńcu.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 listopada 2009 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zmianami).

W **§1** ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż: „Ustala się odpłatność za świadczenia realizowane w zakresie i wymiarze przekraczającym podstawy programowe wychowania przedszkolnego, Przedszkola Gminnego w Kamieńcu.

a) oddział 8 godzinny z dwoma posiłkami tj. śniadanie i obiad – 86 zł,

b) oddział 6-godzinny z dwoma posiłkami tj. śniadanie i obiad – 70 zł.

Jednocześnie w ust. 2 **§1** zapisano, iż opłata za świadczenia Przedszkola w Kamieńcu jest opłatą niezależną od stawki żywieniowej.

Organ nadzoru uznał, iż przepis **§1** ust. 1 uchwały jest zapisem niewystarczającym i mało precyzyjnym, gdyż nie określa jakich zajęć opłata dotyczy tym bardziej, iż w przepisie **§2** określono, iż opłata za świadczenia Przedszkola Gminnego w Kamieńcu jest opłatą niezależną od stawki żywieniowej.

Regulacje rangi ustawowej określające kompetencję organów gminy w sprawach z zakresu ustalania opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych zawiera ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która w art. 14 ust. 5 przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, jednakże z zastrzeżeniem, iż przedszkole publiczne musi prowadzić bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Z mocy ustawy zwolnione są więc z opłat (bezpłatne) świadczenia nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, co stanowi jedną z cech przedszkola o charakterze publicznym (art. 6 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Dodatkowo zgodnie § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do 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.) czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest zatem wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą, a przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Przewidziana w art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej kompetencja wyłącza ustalanie opłaty o charakterze „stałym” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 r. sygn. akt III S.A./Wr 622/07).

Skoro ustawodawca upoważnia radę gminy do ustalania opłaty „za świadczenia prowadzonych

przez gminę przedszkoli publicznych”, przeto przy wykonywaniu tej kompetencji organ stanowiący nie może poprzestać na określeniu sztywnej opłaty bez skonkretyzowania poszczególnych świadczeń i odpowiadających im opłat. Celem regulacji jest bowiem przedstawienie adresatom aktu normatywnego katalogu świadczeń, których można oczekiwać ze strony przedszkola gminnego, oraz ustalenie opłat z jednoczesnym przypisaniem ich konkretnym świadczeniom przekraczającym zakres ustawowych obowiązków. Przepis nie zawiera podstawy prawnej do ustalenia ogólnej opłaty, która odnosiłaby się jednakowo do wszystkich, dostępnych w przedszkolu, świadczeń, bez względu na ich zróżnicowanie, indywidualne cechy i różną wartość.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1189/08 „ustalenie opłaty na sztywnym poziomie zobowiązującej do jej ponoszenia niezależnie od czasu korzystania i charakteru dodatkowych świadczeń opiekuńczo – wychowawczych oferowanych przez dane przedszkole, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty”.

Tymczasem Rada Gminy Kamieniec wprowadziła opłatę za świadczenia prowadzonego przez gminę przedszkola gminnego w Kamieńcu nie uzależniając ich od zakresu świadczeń przedszkola, z jakich korzysta konkretne dziecko, tj. od czasu przekraczającego podstawę programową, w którym dziecko korzysta z zajęć opiekuńczo – wychowawczych oraz od zajęć dodatkowych, z których dziecko korzysta. Zgodnie z kwestionowaną uchwałą w przedszkolu prowadzonym przez gminę Kamieniec ma obowiązywać stała opłata miesięczna za usługi świadczone przez przedszkole prowadzone przez gminę, która obejmuje realizację świadczeń przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego.

Powinność precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń jest oczywista z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, dlatego, że tylko w ten sposób można zweryfikować czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, do którego ustawodawca odesłał w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres bezpłatnych świadczeń 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 wymienionego wyżej rozporządzenia MEN. Opłaty mogą zatem dotyczyć świadczeń w załączniku tym nie wymienionym (np. kosztów samych posiłków tzw. wsadu do kotła - wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. NSA sygn. I OSK 1450/08 czy też nauki języków obcych).

Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty odpłatnych świadczeń przedszkoli (a także wysokości samych opłat w stosunku do każdego z takich świadczeń dodatkowych), to czytelność usług opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadający im cennik, co ma ogromne znaczenie dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych) odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Gmina powinna więc szczegółowo wykazać, za jakiego świadczenia opłata jest żądana oraz co składa się na opłacane świadczenie.

Niedopuszczalnym jest również pozbawienie możliwości zwrotu opłaty w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń i ustalenie, iż zwolnienie z opłat rodziców następuje w przypadku nieobecności dziecka w okresie powyżej jednego miesiąca kalendarzowego, a w czasie przerwy działalności przedszkola trwającej dłużej niż dwa tygodnie (ferie zimowe) opłatę umniejsza się o 50%. Brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola), a pobranie opłaty od rodziców (opiekunów) dzieci, uczęszczających do przedszkola, lecz nie obecnych w danym czasie, narusza w tym przypadku zasadę ekwiwalentności świadczeń.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być skarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek