

2821

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

Nr WN.I-4.0911-276/09

z dnia 24 lipca 2009 r.

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

orzekam nieważność

uchwały Nr XXV/224/2009 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 26 czerwca 2009 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez gminne przedszkola - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 26 czerwca 2009 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę Nr XXV/224/2009 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez gminne przedszkola. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 lipca 2009 roku. Powyższą uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zmianami).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotuwej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Rada Miejska w Opalenicy podejmując uchwałę Nr XXV/224/2009 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez gminne przedszkola w § 1 pkt. 2 ustaliła opłatę stałą za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz za przygotowanie posiłków. Zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 opłata ta wynosi 120 złotych miesięcznie w Przedszkolu Nr 1 w Opalenicy, oraz 35 złotych miesięcznie w Przedszkolu w Wojnowicach. Przepis § 3 ust. 2 wskazuje, że opłaty nie wnoszą rodzice bądź opiekunowie prawni, których dzieci uczestniczą jedynie w zajęciach związanych z realizacją podstawy programowej, zaś przepis § 3 ust. 3 mówi, że nieobecność dziecka w przedszkolu nie zwalnia rodziców bądź opiekunów prawnych od uiszczenia opłaty stałej.

Zgodnie z powołanym art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych pobiera się opłaty w wysokości określonej uchwałą organu stanowiącego gminy. Z mocy ustawy zwolnione z opłat (bezpłatne) są świadczenia nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przed-

szkolnego, co stanowi jedną z cech przedszkola o charakterze publicznym (art. 6 pkt 1 ustawy). Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia MEN z 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. 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 świadczenia przekraczające podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego (wyrok WSA z 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08). 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). Tymczasem Rada Miejska w Opalenicy w § 1 pkt 2 badanej uchwały wprowadziła opłatę stałą za świadczenia przedszkola w zakresie prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz przygotowanie posiłków. Opłata nie została uzależniona 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 kwestionowanym fragmentem uchwały w przedszkolu prowadzonym przez Miasto Opalenicę ma obowiązywać stała całodzienna stawka za pobyt dziecka w przedszkolu, o ile jego pobyt przekracza 5 godzin dziennie, niezależnie od tego ile czasu poszczególne dziecko faktycznie przebywa w przedszkolu i z jakich świadczeń korzysta.

Powinność precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń jest oczywista dodatkowo 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 to przepisu ustawodawca odesłał w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres takich bezpłatnych świadczeń wyznaczony jest przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego

go w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2002 r. Nr 51, poz. 458 ze zm.) 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 I do wspomnianego rozporządzenia MENiS. Opłaty mogą zatem dotyczyć wyłącznie świadczeń w załączniku tym nie wymienionych (np. za wyżywienie dzieci czy też naukę 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 niebagatelne 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 rodzaju świadczenia opłata jest żądana oraz co składa się na opłacane świadczenie.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Opalenicy podejmując badaną uchwałę, w przepisie §7 uchwaliła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od 1 września 2009 roku i podlega ogłoszeniu na tablicach ogłoszeń w siedzibach gminnych przedszkoli. Poprzez takie uregulowanie wejścia w życie uchwały rada uznała, że uchwała dotycząca ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez gminne przedszkola nie jest aktem prawa miejscowego.

Akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, powinien być aktem generalnym i abstrakcyjnym oraz zawierać normy kompetencyjne, dające możliwość działania wobec innych podmiotów (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. II OSK 530/08). Innymi słowy, jak przyjęto w wyroku NSA z dnia 12 października 2005 r. (II OSK 134/05; ONSA/WSA 2006/5/137), akty prawa miejscowego zawierają regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała zawiera reguły o charakterze abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy wszystkich przedszkoli, dla których organem założycielskim jest Miasto Opalenica. Stąd nie można twierdzić, że uchwała dotyczy zamkniętego kręgu osób. Jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2006 roku, sygn. IV SA/Wr 385/04).

Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449). Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 i art. 13 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a więc akty prawa miejscowego) ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Opalenicy nie wykonała dyspozycji art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, a przyjęta data jej wejścia w życie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek