

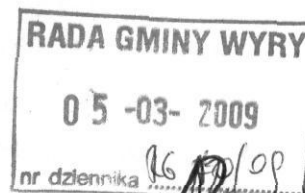


WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 2009 -03- 4 -

NP/II/0911/36/62/09

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE



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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/274/2009 Rady Gminy Wyry z dnia 24 stycznia 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za świadczenia w Gminnych Przedszkolach na terenie Gminy Wyry, jako niezgodnej z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wyry określiła opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola gminne na terenie Gminy Wyry. Przepisem § 1 uchwały Rada przewidziała, iż odpłatność za pobyt dziecka w przedszkolu w zakresie realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego ponosi w całości Gmina Wyry, z kolei opłatę w zakresie świadczeń przekraczających podstawy programowe ponoszoną częściowo przez opiekunów dziecka Rada uzależniła od czasu jego przebywania w placówce. I tak przepisem 1 ust. 3 uchwały ukształtowała powyższą opłatę na wysokości:

- 90 zł i 110 zł (w zależności od danego przedszkola) - w przypadku dzieci przebywających w przedszkolu powyżej 7,5 godziny dziennie,
- 80,00 zł i 100,00 zł (w zależności od danego przedszkola) - w przypadku dzieci przebywających w przedszkolu od 6 godzin do 7,5 godziny dziennie,
- 60,00 zł i 70,00 zł (w zależności od danego przedszkola) - w przypadku dzieci przebywających w przedszkolu do 6 godzin dziennie.

Podstawę do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego rady gmin upoważnione zostały od ustalania opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych. W oparciu o ten przepis rada gminy posiada prawo do ustalania takich opłat - ale za świadczenia **przekraczające podstawę programową**. W wyroku z dnia 30 maja 2007 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „rada gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt

dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę". (wyrok z dnia 30 maja 2007 roku, sygn. akt IV SA/Wr 122/07, Dz. Urz. Doln. 2007/286/3581).

Wyjaśnieniu pojęcia „podstawy programowej wychowania przedszkolnego” służy przepis § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn.zm.) wydanego na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zgodnie z jego treścią dzienny czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola określają poszczególne statuty przedszkoli, przy czym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, **nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie**. Zakres przedmiotowy programu wychowania przedszkolnego z kolei określa wydane na podstawie delegacji ustawowej zamieszczonej w art. 22 ust. 2 pkt ustawy o systemie oświaty, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół ( Dz.U. Nr 51 poz.458 z późn. zm.). Tak więc, stosownie do powyższego, podstawa programowa może być realizowana - w zależności od postanowień statutow publicznych przedszkoli - równie dobrze w czasie dłuższym niż minimum wskazane w rozporządzeniu.

Konsekwentnie więc rada gminy nie może ustalać odpłatności za świadczenia, które mieściłyby się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego (określone powyższym aktem wykonawczym) niezależnie od czasu, w jakim są one realizowane, ale i z drugiej strony nie może obciążać opłatami rodziców dziecka korzystającego wyłącznie z pięciogodzinnej opieki przedszkolnej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że Rada ustalając opłaty przedszkolne za świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, musi odnieść się do konkretnych i indywidualnie określonych świadczeń. Świadczenia te oraz odpłatność za nie winny być w uchwale wyraźnie wskazane. Należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie, w jakiej wysokości opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Precyzyjne i przejrzyste określenie tych elementów pozwala na ocenę realizacji **zasady ekwiwalentności** tych świadczeń i wprowadzonych za nie opłat. Zgodnie z tą zasadą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług, wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Na takim stanowisku stanął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt IVSA/GI 456/08. Sąd zwrócił uwagę, że opłatę ustaloną na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenia na rzecz obywatela, wobec czego istnieje charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą) a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest zatem wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Sąd

podzielił również pogląd prezentowany we wcześniejszych wyrokach WSA we Wrocławiu (z dnia 8.08.2006r., sygn. akt IV SA/Wr 94/06, publ. NZS 2006/6/113; z dnia 30.05.2007r., sygn. akt IV SA/Wr 122/07, z dnia 5.02.2008r., sygn. akt III SA/Wr 622/07, publ. OwSS 2008/2/43), że sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowej uchwale takiej kalkulacji jednak brak. Wprowadzenie w uchwale regulacji kształtujących wysokość opłaty w zależności od czasu pobytu dziecka w przedszkolu pozostaje w sprzeczności z zasadami, na podstawie których ta opłata powinna być ustalana. Powyższe ustalenie opłaty przedszkolnej w żaden sposób nie umożliwia oceny realizacji zasady ekwiwalentności (świadczeń wykraczających poza podstawę programową i wprowadzonej za nie odpłatności), ale co więcej, nie pozwala również stwierdzić, czy opłata ponoszona przez opiekunów dziecka w istocie dotyczy tylko i wyłącznie świadczeń przekraczających podstawę programową.

Jednocześnie wobec przedstawionej powyżej argumentacji w zakresie konieczności zachowania przy ustalaniu opłat przedszkolnych zasady ekwiwalentności świadczeń wykraczających poza podstawę programową i wprowadzonej za nie odpłatności, organ nadzoru nie znajduje uzasadnienia dla zróżnicowania wysokości tychże opłat wobec poszczególnych przedszkoli (odmiennych opłat dla przedszkoli: w Wyrach i w Gostyni).

Uwzględniając wskazane wyżej okoliczności rozstrzygnięcie należy uznać za uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Wiry
2. a/a.

**WOJEWODA ŚLĄSKI**

Zygmunt Łukaszczyk