

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX.I.MKo.0911/53/10

z dnia 19 listopada 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 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 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162 poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675) stwierdzam nieważność uchwały z dnia 28 października 2010r. nr XXXIX/281/10 Rady Gminy Mrozy w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Gminnego Przedszkola w Mrozach prowadzonego przez Gminę Mrozy, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 oraz art. 16 ust. 6 w zw. z art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z póź. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2010r. Rada Gminy Mrozy podjęła uchwałę nr XXXIX/281/10 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Gminnego Przedszkola w Mrozach prowadzonego przez Gminę Mrozy.

Organ nadzoru stwierdza, iż § 1 pkt 2 lit. a, § 4 oraz § 7 przedmiotowej uchwały naruszają art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ustawy o systemie oświaty. Przedmiotowa uchwała ustala opłatę stałą za świadczenia przedszkolne, wykraczającą poza podstawę programową. Stosownie natomiast do nowelizacji art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 148, poz. 991), przedszkola publiczne są to przedszkola, które zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszy niż 5 godzin dziennie. Przepis określił więc, wymóg bezpłatności nauczania i opieki w zakresie minimalnej liczby godzin – co najmniej 5 godzin dziennie świadczeń, objętych podstawą programową. Zgodnie zaś ze znowelizowanym art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, niemniej opłaty te dotyczą świadczenia ponad bezpłatną 5 godzinną podstawę programową. W uprzednim stanie prawnym liczba godzin obowiązkowego świadczenia przez przedszkola bezpłatnego nauczania i wychowania w ramach podstawy programowej, wynikała z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624z późn. zm.), zgodnie z którym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego był nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

W oparciu o powyższe należy stwierdzić, iż opłatę można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nałożoną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istnieje charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Wskazać należy, że opłaty za przedszkole 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. Jeżeli bowiem nauczanie i wychowanie odbywa się w ramach podstawy programowej, to jest ono bezpłatne. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego, „stanowi więc instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność” (wyrok z dnia 17 września 2009r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 514/09). Zgodnie z orzecnictwem 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 (wyrok z dnia 3 marca 2009r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1189/08, wyrok z dnia 16 marca 2010r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1646/09). Dlatego też zapisy § 1 pkt 2 lit. a, w związku z § 4 naruszają art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ustawy o systemie oświaty.

Organ nadzoru podkreśla, iż obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Przy ustaleniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie

opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Uchwała w tym względzie winna zatem precyzyjnie określić poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń. Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna (wyrok z dnia 3 marca 2009r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1189/08).

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż uchwała nr XXXIX/281/10 narusza również art. 14 ust. 6 w zw. z art. 67 a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, poprzez zapisy dotyczące ustalenia opłat za wyżywienie. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ww. ustawy „do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach publicznych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego przepisy art. 67a stosuje się odpowiednio”, art. 67a ust. 3 mówi z kolei, iż „warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę”. W omawianym przypadku warunki korzystania z wyżywienia przedszkolnego, w tym wysokość opłat za posiłki będzie ustalał dyrektor przedszkola w porozumieniu z Wójtem Gminy. Oznacza to, iż Rada Gminy Mrozy określając w przedmiotowej uchwale warunki korzystania z wyżywienia przedszkolnego nie miała do tego kompetencji wynikających z delegacji ustawowych.

W oparciu o powyższe organ nadzoru stwierdza w całości nieważność uchwały Rady Gminy Mrozy z dnia 28 października 2010r. nr XXXIX/281/10 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia Gminnego Przedszkola w Mrozach prowadzonego przez Gminę Mrozy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski