



Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVIII/219/09 Rady Gminy Marciszów z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez Gminę Marciszów oddziałów przedszkolnych dla dzieci w wieku 3–5 lat przy szkole podstawowej Zespołu Szkół w Marciszowie, dla których organem prowadzącym jest Rada Gminy Marciszów z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Marciszów podjęła na sesji w dniu 25 czerwca 2009 r. uchwałę nr XXXVIII/219/09 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez Gminę Marciszów oddziałów przedszkolnych dla dzieci w wieku 3-5 lat przy szkole podstawowej Zespołu Szkół w Marciszowie, dla których organem prowadzącym jest Rada Gminy Marciszów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Rady Gminy Marciszów nr XXXVIII/219/09 organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm. – dalej ustawa) oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Mocą uchwały nr XXXVIII/219/09 Rada Gminy Marciszów ustaliła miesięczną odpłatność za świadczenia w oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej ponad podstawę programową w wysokości 0,08% ($1276 \times 0,08\% \times 5 \text{ godzin} \times 20 \text{ dni} = 102,08 \text{ zł/m-c}$) minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów za każdą rozpoczętą godzinę (por. § 2 ust. 2 uchwały). Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. Z kolei przepis art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, że: „Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.”

Stosownie zaś do art. 14 ust. 5 ustawy opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1. Z kolei w myśl art. 6 ustawy „Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego;
- 2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.”

Co do zasady przedszkola publiczne co najmniej w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego prowadzą bezpłatne nauczanie. W oparciu o art. 14 ust. 5 ustawy rada gminy jest upoważniona do ustalenia opłat za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach. Jednakże opłaty te powinny wskazywać konkretne kwoty za konkretne świadczenia, bowiem nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń lub nie będzie pozostawało w przedszkolu tę samą ilość godzin ponad podstawę programową, a jednocześnie zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały będzie musiało ponosić taką samą kwotę, tu: 102,08 zł miesięcznie. 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.

W przedmiocie ustalenia tzw. „opłaty stałej” za pobyt dziecka w przedszkolu realizującym program przekraczający podstawy programowe stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 sierpnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 94/06, nieopubl.), który podzielił stanowisko organu nadzoru, stanowiące, że „kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową. W ustawie nie przewidziano pojęcia „opłaty stałej”. Uprawnienie rady obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.

Wskazać również należy na twierdzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z wyroku z dnia 20 lutego 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 622/07) dotyczące ustalenia przez radę gminy stałej stawki opłaty, cyt.: „Takie ogólnikowe ujęcie powoduje nieuchronnie przyjęcie jednej tylko, a przy tym sztywnej opłaty, która w istocie nakłada na rodziców (opiekunów) obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, niezależnie od tego czy konkretne przedszkole oferuje jakiegokolwiek inne świadczenia (poza realizacją podstawy programowej wychowania przedszkolnego), rozmiaru i jakości tych dodatkowych świadczeń, a wreszcie bez związku z tym, czy konkretne dziecko korzysta w ogóle z owych dodatkowych świadczeń (a jeśli nawet tak, to w jakim rozmiarze). (...). 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 według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, do którego to przepisu ustawodawca odesłał przecież wprost w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania – w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy – 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.”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 150/08) odnośnie ustalonej przez gminę opłaty w wysokości 8% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wskazał, że „Ustalenie tej opłaty na sztywnym poziomie nie pozwala bowiem na kontrolę, czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego. Taki zabieg zmusza też w istocie do ponoszenia wyznaczonej opłaty w każdym przypadku, niezależnie od rozmiaru (czasu korzystania) i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole publiczne funkcjonujące w mieście. W konsekwencji takiej regulacji doszło zatem niewątpliwie do poważnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej.”.

Przy ustalaniu wysokości opłat miesięcznych za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych rada gminy obowiązana jest uwzględnić przepisy Konstytucji, której stosowanie jest obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Z kolei mocą art. 8 Konstytucji postanowiono, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Ustawodawca wskazał w art. 32 ust. 1 Konstytucji, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2) Zasada równości wyrażona w przedmiotowym przepisie oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC