



NK.II.0911-12/549/09

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, ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXIX/490/09 Rady Miejskiej w Świdnicy** z dnia 27 listopada 2009 r. zmieniającą uchwałę w sprawie pobierania opłat za usługi świadczone przez przedszkola miejskie w Świdnicy z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2009 r. Rada Miejska w Świdnicy podjęła m.in. uchwałę nr XXXIX/490/09 zmieniającą uchwałę w sprawie pobierania opłat za usługi świadczone przez przedszkola miejskie w Świdnicy.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 grudnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXIX/490/09 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała narusza w sposób istotny art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz art. 32 Konstytucji RP poprzez ustalenie stałej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że odpłatność za usługi świadczone przez przedszkola w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego wynosi 140 zł miesięcznie.

Zgodnie z 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 przedszkolnego, co stanowi jedną z cech przedszkola o charakterze publicznym (art. 6 pkt 1 ustawy). Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin.

Należy zauważyć, iż kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń, opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. 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). Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt IVSA/Wr 94/06 (opubl. w NZS 2006/6/113), cyt.: „*Kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. W ustawie o systemie oświaty nie przewidziano pojęcia „opłaty stałej”. Uprawnienie rady gminy obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.*”

Tymczasem Rada Miejska w Świdnicy wprowadziła opłatę stałą za świadczenia przedszkola w zakresie prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego. Opłata nie została bowiem 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. W przedszkolach prowadzonych przez Miasto Świdnica ma obowiązywać stała miesięczna stawka za pobyt dziecka w przedszkolu, niezależnie od tego jak długo poszczególne dziecko faktycznie przebywa w przedszkolu i z jakich świadczeń korzysta. W wyniku takiego zabiegu legislacyjnego dochodzi do naruszenia art. 32 Konstytucji RP, który stanowi: *1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.* Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych wyjątków i ustępstw (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. IV). Wobec powyższego nie może zaistnieć sytuacja, w której

wysokość dziennej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu będzie jednakowa dla wszystkich, bez uwzględnienia rzeczywistych świadczeń, z których dziecko faktycznie korzysta podczas swojego pobytu w przedszkolu.

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 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 1 do wspomnianego rozporządzenia MENiS. Opłaty mogą zatem dotyczyć wyłącznie świadczeń w załączniku tym niewymienionych (np. za wyżywienie dzieci czy też naukę języków obcych). W ocenie Organu Nadzoru samo określenie, że odpłatność obejmuje usługi świadczone przez przedszkola w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest niewystarczające. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec