



NK.II.MKP.0911-1/10

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

§ 3 uchwały nr XLI/309/09 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miasto Oława z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie podjęła na sesji w dniu 21 grudnia 2009 r. uchwałę nr XLI/309/09 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miasto Oława.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 grudnia 2009 r., przekazana pismem o numerze BR nr 0150/23/09.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Mocą powyższej uchwały Rada określiła wysokość opłat za świadczenia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Oława. W § 3 zapisano: „*W przypadku ciągłej długotrwałej nieobecności dziecka, trwającej powyżej 10 dni roboczych w przedszkolu, opłata, o której mowa w § 1, zostanie obniżona proporcjonalnie do czasu trwania nieobecności.*”

Podstawę prawną podjęcia przez Radę przedmiotowej uchwały stanowi art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z jego brzmieniem *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.* Jest to kompetencja do ustalenia opłaty za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty przedszkola publiczne prowadzą bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

W zakresie kompetencyjnym wynikającym wprost z art. 14 ust. 5 ustawy nie mieści się prawo do decydowania, kiedy opłaty za świadczenia przekraczające podstawy programowe nie podlegają zwrotowi w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu. Rodzice są bowiem zobowiązani do ponoszenia opłaty za te świadczenia, z których korzystają ich dzieci, a kryterium różnicowania, czy opłata jest pobierana czy nie, powinien być fakt skorzystania lub nieskorzystania przez dziecko ze świadczeń (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 149/08).

Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów ustawy należy zauważyć, iż opłata stanowi ponoszony przez rodziców (prawnych opiekunów) dzieci koszt świadczeń udzielanych przez przedszkole ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego. Wskazane cechy tego rodzaju usługi dają podstawę do przyjęcia cywilnoprawnej zasady ekwiwalentności świadczeń w tym zakresie. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że ciężar ponoszenia opłaty może być nałożony tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim dziecko korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – pobytu w przedszkolu. Istotnym jest zatem, aby pomiędzy wysokością ponoszonej opłaty a zakresem i rodzajem świadczonej rzeczywiście usługi występowała ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców (prawnych opiekunów) w kosztach pobytu dziecka w przedszkolu powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko skorzystało w danym okresie.

Wskazane uwagi nie pozwalają zatem na przyjęcie, iż opłata podlega zwrotowi jedynie w „przypadku ciągłej, długotrwałej nieobecności dziecka w przedszkolu, trwającej powyżej 10 dni roboczych”, jak przyjęła Rada w uchwale (§ 3). Żądanie opłaty w przypadku faktycznego braku świadczenia usługi ze strony zakładu, spowodowanej nieobecnością dziecka w przedszkolu krótszą niż 10 dni, jest zatem prawnie i ekonomicznie nieuzasadnione. Opisana zasada ekwiwalentności świadczeń nakazuje zwrot/pobór opłaty w zakresie adekwatnym do rzeczywistego korzystania ze wskazanego rodzaju świadczenia.

W odniesieniu do opłat ustalanych przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty bezsporne zastosowanie ma opisana zasada ekwiwalentności świadczeń, a stanowisko to znaj-

duje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 122/07). Wielokrotnie podkreślano bowiem, że wyłączną podstawą do pobrania opłaty za wskazanego rodzaju świadczenia jest okoliczność faktycznego z nich korzystania, a wysokość opłaty powinna odpowiadać rodzajowi i zakresowi świadczenia. Opłata nie może mieć zaś charakteru stałego (niezmiennego), nieuwzględniającego rzeczywistego wymiaru udzielanych świadczeń.

Ustalając zakres i treści normy kompetencyjnej, upoważniającej do uchwalenia zasad ustalania wysokości opłat za świadczenia, rada jest obowiązana uwzględnić przepis Konstytucji, której stosowanie jest obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis bowiem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązujący również organy samorządu terytorialnego stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2).

Art. 8 Konstytucji stwierdza natomiast, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania. Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej.

Jednakże analiza § 3 wskazuje, że Rada przyjęła kryterium różnicowania niepozostające w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji. Kryterium tym jest bowiem określony czas nieobecności dziecka w przedszkolu. Nie można logicznie uzasadnić, że krótsza niż przyjęta w uchwale nieobecność dziecka w przedszkolu nie może skutkować odpowiednim zmniejszeniem odpłatności i dlatego w innych życiowo doniosłych okolicznościach gmina nie dostrzega podstawy do ustalenia podobnego zmniejszenia odpłatności. Przyjęte przez Radę kryteria dokonywania zwrotu opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu rodzicom dzieci uczęszczających do przedszkola nie pozostają w racjonalnym związku z celami jakie były, zdaniem Rady, podstawą ich wprowadzenia.

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 dnia 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