



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1280

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 423/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków (spr.)

Protokolant

Krzysztof Caliński

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 21 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżonowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach
z dnia 24 lutego 2011 r. nr VI/26/2011
w przedmiocie opłaty za świadczenia w gminnych przedszkolach prowadzonych przez Gminę
Pieszycy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 2, § 3 i § 4;**
II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Dzierżonowie wniósł do Sądu Wojewódzkiego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach nr VI/26/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie opłaty za świadczenia w gminnych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pieszycy.

Jako podstawę prawną złożenia skargi wskazał art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty polegające na niewłaściwym zastosowaniu wskazanego przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały i:

- 1) niewystarczającym wskazaniu i opisanie w § 2 zaskarżonej uchwały rodzaju odpłatnych świadczeń udzielanych przez gminne przedszkola, prowadzonych przez Gminę Pieszycy, uniemożliwiającym ustalenie czy świadczenia te nie stanowią bezpłatnych świadczeń wchodzących w zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych

form wychowania przedszkolnego określonych w załączniku Nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół,

- 2) zaniechaniu wskazania w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały wysokości opłat za każde z osobna świadczenie udzielane przez gminne przedszkola prowadzone przez Gminę Pieszycy przekraczające podstawę programową i błędne przyjęcie w tym zakresie stałej opłaty za jeden dzień w wysokości 0,58% minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- 3) wprowadzeniu w § 4 zaskarżonej uchwały trzeciej kategorii świadczeń organizowanych przez przedszkola gminne, w postaci zajęć dodatkowych w całości finansowanych przez rodziców w sposób nieprzewidziany w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i wykraczającej poza kompetencję udzieloną radzie gminy do stanowienia w tym zakresie.

W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Pieszyicach w zakresie jej § 2, § 3 ust. 1 i § 4.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator podał, że § 2 zaskarżonej uchwały stwierdza, że ustala się odpłatność rodziców (opiekunów prawnych) za świadczenia w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy wychowania przedszkolnego obejmujące zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, rekreacyjne oraz rozwijające aktywność indywidualną i społeczną dzieci.

§ 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały przewiduje, że wysokość opłaty dziennej za jedno dziecko korzystające ze świadczeń, o których mowa w § 2 wynosi 0,58% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów.

Stwierdził, że wskazane przepisy są sprzeczne z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, który przewiduje, że organ prowadzący przedszkole ustala wysokość opłat za świadczenia udzielone przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć określony w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (art. 6 ust. 1 pkt 2 – bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w czasie ustalonym przez organ prowadzący – nie krótszy niż 5 godzin dziennie).

Podał, że w doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd, że uprawnienie rady gminy do wskazania zakresu odpłatnych usług świadczonych przez przedszkole publiczne może dotyczyć tylko i wyłącznie takich świadczeń, które przekraczają podstawę programową wynikającą z załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie, podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Wydana w tym zakresie uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne odpłatne świadczenia, a także wskazywać co składa się na każde z świadczeń zgodnie z zasadą ekwiwalentności. Stwierdził, że niewystarczający jest zapis, iż jest to opłata za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze, dydaktyczne, rekreacyjne lub rozwijające aktywność, wykraczające poza podstawy programowe wychowania i nauczania przedszkolnego.

Według skarżącego organ samorządu terytorialnego ustalając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Tylko bowiem w takiej sytuacji istnieje możliwość zweryfikowania przez adresatów uchwały, czy odpłatnością nie objęto świadczeń bezpłatnych mieszczących się w podstawie programowej, a więc czy objęto nią właściwe świadczenia, a także dokonania wyboru dodatkowych świadczeń w zależności od sytuacji finansowej rodziców, oraz potrzeb dziecka.

Skarżący przywołał w tym momencie liczne orzecznictwo, które reprezentuje przedstawiony przez skarżącego pogląd.

Dodał, że wycena wskazanych świadczeń dokona przez radę gminy nie może mieć charakteru sztywniej opłaty stałej za uczęszczanie dziecka do przedszkola. Prawo do nałożenia opłaty na rodziców jest więc uzależnione od stwierdzenia że:

- świadczone będą ściśle określone usługi wykraczające poza ramy podstawy programowej wychowania przedszkolnego,
- dziecko będzie faktycznie korzystać w określonym zakresie z danego świadczenia opisanego wyżej. Wskazał również na orzecznictwo reprezentujące przedstawiony pogląd.

Zarzucił, że Rada Miejska w Pieszyicach w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały przyjęła błędne kryteria określania odpłatności wskazując, że opłaty należy uiszczać za dzień świadczonych usług niezależnie od tego jakiego typu są to świadczenia i ile ich było danego dnia. W ocenie skarżącego takie sformułowania uchwały powodują, że adresaci nie wiedzą za co konkretnie mają płacić i jakie konkretnie świadczenia obejmują opłaty. Takie niejasne uregulowania są powszechnie uznawane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności.

Odnosnie § 4 zaskarżonej uchwały odwołujący się zarzucił, że unormowanie w nim zawarte wskazuje na występowanie trzeciej kategorii świadczeń udzielanych przez przedszkola prowadzone przez Gminę Pieszycy. Kwestionowany bowiem zapis zawiera możliwość zorganizowania na wniosek rodziców dodatkowych zajęć

w przedszkolu, które w całości są finansowane przez rodziców. Jak stwierdził skarżący, wskazane rodzaje zajęć stanowią właśnie prawidłowo określone kategorie odpłatnych świadczeń przekraczających zakres realizacji podstawy programowej, które winny być wymienione w treści § 2 omawianej uchwały.

W ocenie Prokuratora za niedopuszczalny należy uznać wskazany przez organ gminy sposób obliczenia i dokonywania opłat za świadczenie tego typu, który nie wskazuje na żadne określone zasady ustalenia stawek za świadczenia i pozwala decydentowi na całkowitą dowolność w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę organ podał, że zarzuty uznaje za uzasadnione, oraz że na sesji Rady Miejskiej odbywanej w sierpniu 2011 r. zostanie przedstawiony przez Burmistrza do rozpoznania projekt zmiany zaskarżonej uchwały. Pismem z dnia 12 września 2011 r. Rada Miejska w Pieszycach zawiadomiła Sąd, że na sesji Rady Miejskiej w Pieszycach w dniu 25 sierpnia 2011 r. podjęta została nowa uchwała nr XI/59/2011 w sprawie opłaty za świadczenia w gminnych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pieszycy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Powyższa kontrola na podstawie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest § 2, § 3 ust. 1 pkt 1 i § 4 uchwały Rady Miejskiej w Pieszycach nr VI/26/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie opłaty za świadczenia w gminnych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pieszycy.

Według skarżącego uchwała powinna wskazywać: rodzaje odpłatnych świadczeń udzielanych przez gminne przedszkola prowadzone przez Gminę, umożliwiając ustalenie czy świadczenia te nie stanowią bezpłatnych świadczeń wchodzących w zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (§ 2), wysokość opłaty za każde z osobna świadczenie, podlegające opłacie i błędne przyjęcie w tym zakresie opłaty stałej za jeden dzień w wysokości 0,58% minimalnego wynagrodzenia za pracę (§ 3 ust. 1), ponadto w § 4 wprowadza trzecią kategorię świadczeń w całości finansowanych przez rodziców w sposób nieprzewidziany w ustawie i wykraczający poza kompetencję udzieloną radzie gminy do stanowienia w tym zakresie.

Materialnoprawną podstawę do rozważenia zarzutów skargi stanowi ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zaskarżona uchwała została wydana w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 14 ust. 5 wskazanej ustawy. Norma ta upoważniła organ prowadzący przedszkole do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielone przez między innymi przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Powołany art. 6 ust. 1 pkt 2 stanowi, że przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin. Z powyższego przepisu wynika zatem, że publiczne przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie. Rada Gminy może wydłużyć ten czas, uznając, że całodzienny pobyt dziecka w przedszkolu jest bezpłatny. Natomiast w przypadku gdy realizuje obowiązki w zakresie podstawowym – w wymiarze 5 godzin – jest uprawniona ustalić wysokość opłaty w czasie pobytu dziecka w przedszkolu przekraczającym ustawowe minimum.

Jak wyżej stwierdzono zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielone przez przedszkola publiczne, w czasie przekraczającym co najmniej 5 godzinny wymiar czasu, w którym należy zapewnić bezpłatne nauczanie, wychowanie, opiekę.

Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy o systemie oświaty przedszkola realizują podstawę programową wychowania przedszkolnego obejmującą obowiązkowy zestaw celów i treści nauczania w tym dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego oraz zadania wychowawcze szkoły uwzględnione w programie wychowania przedszkolnego i programach nauczania.

§ 1 zaskarżonej uchwały stanowi, że usługi świadczone przez gminne przedszkola w Pieszycach w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego są realizowane bezpłatnie w wymiarze 5 godzin.

§ 2 mówi zaś o opłatach, które mają ponosić rodzice i są to opłaty za świadczenia inne niż wymienione w § 1, obejmujące zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, rekreacyjne oraz rozwijające aktywności indywidualną i społeczną dzieci przebywających w przedszkolach gminy. § 3 określa opłatę za zajęcia określone w § 2 przyjmując że jest to 0,58% minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów.

W ocenie Sądu § 2 i § 3 uchwały ustalający pobieranie stałej opłaty za bliżej nieokreślone i zbiorowo traktowane zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, rekreacyjne przekraczające wymiar 5 godzin narusza wymóg po-

prawnej legislacji. W takiej sytuacji w ocenie Sądu należy uznać za konieczne wskazanie zakresu i rodzaju świadczeń realizowanych przez przedszkole w czasie objętym opieką poprzez przynajmniej ogólne określenie desygnatów składających się na zakres znaczeniowy zajęć opiekuńczych, wychowawczych i rekreacyjnych. Powyższe może mieć znaczenie przy ustalaniu czasu pobytu dziecka w przedszkolu i wyboru świadczeń.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie publicznego przedszkola należy do zadań własnych gminy. Zadania te są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i z własnych środków. Oznacza to, że opłaty ustalone w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, nie mogą prowadzić do przeniesienia na rodziców dzieci korzystających ze świadczeń przedszkoli publicznych kosztów, które na podstawie przepisów zobowiązana jest ponieść gmina jako organ prowadzący przedszkole. Zatem opłaty nie można kalkulować w taki sposób aby pokryły one wszystkie koszty funkcjonowania przedszkola.

W ocenie Sądu należy tym samym uznać, że u podstaw ustalenia wysokości opłaty za świadczenia udzielone przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym ustawowe minimum, podczas którego świadczenia są realizowane bezpłatnie, powinna leżeć zasada ekwiwalentności. Zgodzić się należy ze stanowiskiem skargi, że uchwała powinna wskazywać za jakie świadczenia opłata jest pobierana a zadość powyższemu nie czyni wprowadzenie w § 3 jednej stałej opłaty.

Sposób ustalenia opłaty powinien być oparty na kalkulacji ekonomicznej i uzasadnieniem naliczenia określonych opłat w zależności od rodzaju jakości oferowanych za nie świadczeń, tak aby było wiadomo z czego wynika konkretna opłata. Wymogów tych nie spełnia zakwestionowany w skardze § 3 uchwały.

Określenie wysokości opłaty, jako stałej bez względu na charakter, rodzaj i jakość świadczonych usług nie pozwala na kontrolę, czy odpłatność ta jest adekwatna do rzeczywistych kosztów zajęć.

Zgodzić się również należy z zarzutami skargi dotyczącymi treści § 4 uchwały. Jak stwierdzono wyżej – art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustala – w związku z art. 6 ust. 1, pkt 2 tej ustawy dwa rodzaje świadczeń – bezpłatne świadczenia w zakresie realizacji podstawy programowej, oraz odpłatne świadczenia w zakresie przekraczającym realizację tej podstawy.

Jak wynika z przedstawionych wywodów uchwała w § 1 mówi o pierwszej kategorii świadczeń, § 2 zaś o drugiej.

Istotnie należy przyznać rację skarżącemu, że § 3 tworzy trzecią kategorię świadczeń, niedopuszczalną po myśli powołanych wyżej przepisów.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak wyżej.