

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I. 0911/300/2009 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 17 sierpnia 2009 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/155/2009 Rady Gminy Ładzice z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia publicznego przedszkola

Na podstawie art. 86 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVI/155/2009 Rady Gminy Ładzice z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia publicznego przedszkola.

Uzasadnienie

W dniu 10 lipca 2009 r. Rada Gminy Ładzice podjęła uchwałę Nr XXVI/155/2009 w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia publicznego przedszkola. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 lipca 2009 r.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

W myśl powyższego przepisu, Rada posiada prawo ustalenia opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 ww. ustawy, wedle którego przedszkole publiczne prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Dodatkowo, zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624, ze zm.), czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, został określony na minimum 5 godzin dziennie.

Przepisy ww. ustawy wyraźnie wskazują, że opłaty mogą dotyczyć jedynie zajęć, które są prowadzone w zakresie szerszym od podstawy programowej i mają charakter dydaktyczny. Rada posiada więc uprawnienie do ustalenia opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową. Dodatkowo sposób ustalenia odpłatności, oparty powinien być na kalkulacji ekonomicznej, a użyta argumentacja racjonalna i należyście uzasadniona.

W sprawach tych wielokrotnie orzekały już sądy administracyjne.

W § 2 uchwały Nr XXVI/155/2009 Rada Gminy Ładzice wskazała, iż świadczeniami wykraczającymi poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, które są odpłatne, „mogą być:

- 1) zajęcia wspomagające rozwój umysłowy dziecka (np.: logopedyczne, terapii pedagogicznej);
- 2) zajęcia wspomagające rozwój ruchowy dziecka (np.: rytmika, gimnastyka korekcyjno-kompensacyjna);
- 3) zajęcia rozwijające zainteresowania otaczającym światem (np.: kółko ekologiczne, informatyczne);
- 4) zajęcia artystyczne (np.: plastyczne, muzyczne, teatralne).”

W ocenie organu nadzoru, treść powyższych zapisów uchwały w sposób istotny narusza art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Pismem z dnia 27 lipca 2009 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Ładzice o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do powyższego aktu. W zawiadomieniu wskazano, iż zastrzeżenia budzi treść § 2 uchwały, w którym Rada określiła świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, realizowane przez Publiczne Przedszkole w Stobiecku Szlacheckim.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, Przewodniczący Rady Gminy Ładzice, w piśmie z dnia 4 sierpnia 2009 r., znak: Or.0704/16/09 poinformował, iż „zasadą jest że podstawę programową realizuje się w czasie pierwszych pięciu godzin pracy przedszkola. Z uwagi na to, że przedszkole czynne jest 9 godzin dziennie, zajęcia realizowane w 6, 7, 8 i 9 godzinie są tymi świadczeniami, za które pobiera się opłatę”. Powiadomił również, iż „niezależnie od tego jakim

rodzajem zajęć objęte będzie dziecko ponad pięciogodzinną podstawę programową opłata będzie pobrana”.

Wyjaśnienia te wskazują w sposób jednoznaczny, że opłata będzie naliczana i pobierana za wszystkie świadczenia ponad piątą godzinę, a więc również za te, które określone są – jako bezpłatne – w podstawie programowej, stanowiącej załącznik 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 (Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

Treść § 2 wskazuje, że katalog świadczeń wymienionych w tym przepisie nie jest zamknięty („mogą być”, „np.”), a więc odpłatnością mogą być objęte również inne świadczenia, które nie zostały w tym przepisie wymienione – w ocenie organu nadzoru katalog świadczeń ma więc jedynie charakter przykładowy. Tak brzmiący zapis § 2 uchwały, nie pozwala również na weryfikację, czy opłatą nie zostaną objęte również świadczenia bezpłatne, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zastrzeżenia organu nadzoru, wyrażone w zawiadomieniu z dnia 27 lipca br., potwierdził Przewodniczący Rady Gminy w cyt. piśmie stwierdzając, iż „katalog ma charakter otwarty z uwagi na to, że dopuszcza się realizację świadczeń innych, nie wymienionych w uchwale”.

Rada Gminy Ładzice nie wykonała więc w pełni obowiązku nałożonego na organ stanowiący gminy dyspozycją art. 14 ust. 5 ww. ustawy i nie określiła konkretnie, precyzyjnie i szczegółowo, rodzaju wszystkich świadczeń przekraczających podstawę programową, za które pobierane będą opłaty.

Organ nadzoru nie kwestionuje przy tym zaliczenia poszczególnych rodzajów świadczeń wymienionych w § 2 pkt 1-4, w tym: logopedycznych, terapii pedagogicznej rytmiki, gimnastyki korekcyjnej, itd., do świadczeń przekraczających podstawę programową. Uwag do uchwały Nr XXVI/155/2009 nie wniósł również – w tym zakresie – organ nadzoru pedagogicznego, tj. Łódzki Kurator Oświaty.

Zgodnie z treścią § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) przepisy powinny być tak redagowane, aby dokładnie wyrażały intencje prawodawcy – wg organu nadzoru przepisy § 2 przedmiotowej uchwały warunku tego nie wypełniają.

Ponadto w treści uchwały brak jest zapisów określających zasady zwrotu opłat, w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko ze świadczeń przedszkolnych. W ocenie organu nadzoru, zarówno względy prawne jak i ekonomiczne nie uzasadniają braku tego typu regulacji. Brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola) i pobranie opłaty od rodziców (opiekunów) nieobecnych dzieci, narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń. Zgodnie z tą zasadą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczonych usług.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości budzi również ustalenie jednej opłaty za wszystkie rodzaje świadczeń wymienionych w § 2 (jak i za te, które nie zostały w tym przepisie określone, a teoretycznie mogą być nią objęte) w wysokości 15 zł/godz., co wskazuje iż przed ustaleniem tej opłaty nie przeprowadzono kalkulacji ekonomicznej. Na taką konieczność zwracały zaś w swym orzecznictwie, sądy administracyjne (np.: wyrok WSA w Opolu z dnia 17 września 2007 r., sygn. akt IIISA/Op 308/07; WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r. sygn. akt IIISA/Wr 358/08; WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IVSA/GI 456/08).

W sprawie opłat za świadczenia przedszkoli, wielokrotnie orzekały sądy administracyjne. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze pozostaje w zgodzie z linią orzecniczą tych sądów. Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca szczególną uwagę na argumentację przytoczoną w wyroku:

- z dnia 19 marca 2009 r. WSA w Gdańsku (sygn. akt IIISA/Gd 476/08), iż „świadczenia wchodzące w zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego będą zawsze bezpłatne”,
- z dnia 3 marca 2009 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt IOSK 1189/08): „Fakt, iż dziecko może przebywać przez maksymalnie 9 godzin dziennie w przedszkolu, nie jest równoznaczne z przekroczeniem podstaw programowych wychowania przedszkolnego. Określenie w statucie przedszkola, iż realizacja podstawy programowej realizowana jest przez 5 godzin dziennie nie oznacza bowiem, że w pozostałych

godzinach czasu pracy przedszkola taki program nie może być realizowany, a wtedy jego realizacja jest bezpłatna”.

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 tej ustawy – orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXVI/155/2009 Rady Gminy Ładzice, w sposób istotny narusza art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, dlatego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

w z. Wojewody Łódzkiego
Wicewojewoda Łódzki:
Krystyna Ozga

Do wiadomości:
Wójt Gminy Ładzice.