

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX.I.0911/57/09

z dnia 20 lipca 2009 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009r. Nr 52, poz. 420) stwierdzam nieważność uchwały nr 347/09 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 25 czerwca 2009r. w sprawie opłaty za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Ożarów Mazowiecki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2009r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę w sprawie opłaty za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Ożarów Mazowiecki.

Organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że narusza ona art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Stosownie do ww. przepisu opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. Adresatami regulacji zawartych w uchwale w sprawie opłaty za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, są destynatariusze usług świadczonych przez przedszkole gminne, gdyż to właśnie na ten krąg podmiotów nałożono obowiązek świadczeń pieniężnych.

Opłatę można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej.

Wskazać należy, że opłaty za przedszkole mają charakter cywilnoprawny, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku wspomniana wyżej zasada ekwiwalentności świadczeń. Dlatego też niezbędne jest określenie świadczeń, które są odpłatne - samo wskazanie w uchwale, iż są to zajęcia bytowe i opiekuńczo - wychowawcze przekraczające obowiązujące podstawy programowe wychowania przedszkolnego nie jest wystarczające.

Skoro ustawodawca upoważnia radę gminy do ustalania opłaty „za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych”, przeto przy wykonywaniu tej kompetencji organ stanowiący nie może po prostu na określenie opłaty według kryterium czasu przebywania dziecka w przedszkolu, bez skonkretyzowania poszczególnych świadczeń i odpowiadających im opłat. Celem regulacji jest bowiem przedstawienie adresatom aktu normatywnego katalogu świadczeń, których można oczekiwać ze strony przedszkola gminnego, oraz ustalenie opłat z jednoczesnym przypisaniem ich konkretnym świadczeniom przekraczającym zakres ustawowych obowiązków. Przepis ten nie zawiera jednak podstawy prawnej do ustalenia ogólnej opłaty, która odnosiłaby się jednakowo do wszystkich, dostępnych w przedszkolu, świadczeń bez względu na ich różnicowanie, indywidualne cechy i różną wartość.

Podkreślenia wymaga, że podnoszone przez jednostki samorządu terytorialnego zarzuty dotyczące trudności w wyliczeniach czasu pobytu każdego dziecka w przedszkolu nie są przekonywujące. Takie ustalenia muszą być dokonywane w związku z faktem, iż 5 godzin dziennie realizowane są podstawy programowe wychowania przedszkolnego, które są bezpłatne. Odpłatność może być ustalona za kolejne godziny pobytu dziecka w przedszkolu, jeżeli nie jest realizowany program wychowawczy, a więc i tak musi być prowadzona stosowna dokumentacja co do czasu pobytu w przedszkolu każdego dziecka (wyrok NSA z dnia 3 marca 2009r. sygn. akt I OKS 1189/08).

Rada ustalając opłaty na sztywnym poziomie i bez względu na obecność dziecka w przedszkolu (§ 1 i 4 uchwały) nie wzięła pod uwagę okoliczności, w jakim zakresie poszczególne dzieci korzystają z usług tego przedszkola, tj. faktu, że pozostają w przedszkolu przez różną ilość godzin. Takie ustalenie zmusza do poniesienia wyznaczonej opłaty w każdym przypadku, niezależnie od zakresu świadczeń realizowanych ponad podstawę programową (bez względu na czas korzystania ze świadczeń przez konkretne dziecko). Narusza to zasadę ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłaty wnoszą się ze konkretnego świadczenia przekraczającego podstawę programową.

W sytuacji zatem, gdy przedszkole realizuje świadczenia przekraczające podstawę programową, wówczas ustalając opłatę za te świadczenia Rada winna szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest pobierana i co się na opłacane świadczenia składa (np. wskazać rodzaj świadczenia, a także określić opłatę według stawki godzinowej). Powyższe tezy zawierają orzeczenia WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008r. sygn. akt III SA/Wr 622/07 oraz z dnia 31 marca 2009r. sygn. akt IV SA/Wr 55/09. Stanowisko takie popiera także Rzecznik Praw Dziecka, kierując się troską o dobro dziecka oraz o jego prawo do edukacji przedszkolnej na zasadzie równych praw.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski