

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX.I.MZa.0911-47/10

z dnia 22 października 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 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, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146 i Nr 40, poz. 230) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Baranów z dnia 23 września 2010r. nr XLI/218/2010 w sprawie: ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez Gminne Przedszkole w Cegłowie prowadzone przez Gminę Baranów, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 14 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z póź. zm.).

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2010r. Rada Gminy Baranów podjęła uchwałę nr XLI/218/2010 w sprawie: ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez Gminne Przedszkole w Cegłowie prowadzone przez Gminę Baranów.

Organ nadzoru stwierdza, że § 2, 3, 4 i 7 przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z § 2 uchwały: „Za świadczenia publicznych przedszkoli wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego ustala się opłatę miesięczną w wysokości 154,00 złotych od jednego dziecka”. W § 3 wyszczególniono rodzaj zajęć, które zostały objęte tak ustaloną opłatą, a w § 4 określono sposób jej uiszczania. Natomiast § 7 stanowi, że omawiana opłata nie obejmuje kosztów żywienia i kosztów zajęć dodatkowych, w szczególności: nauki języków obcych, rytmiki, logopedii itp. Ponadto, zapis § 8 uchwały odnoszący się do opłat za żywienie dziecka, pozostaje w sprzeczności z regulacją wynikającą z art. 14 ust. 6 w zw. z art. 67a ustawy.

Stosownie do nowelizacji art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 148, poz. 991), przedszkola publiczne są to przedszkola, które zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszy niż 5 godzin dziennie. Przepis określił więc, wymóg bezpłatności nauczania i opieki w zakresie minimalnej liczby godzin – co najmniej 5 godzin dziennie świadczeń, objętych podstawą programową. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, niemniej opłaty te dotyczą świadczenia ponad bezpłatną 5 godzinną podstawę programową.

Jednocześnie należy uwzględnić, że istnieje charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłatę można zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Wskazać należy, że opłaty za przedszkole mają charakter cywilnoprawny, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową, i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Opłata jest ponoszona w zamian za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego, „stanowi więc instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność”. (wyrok z dnia 17 września 2009r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 514/09). Zgodnie z orzecznictwem ustalenie opłaty na sztywnym poziomie zobowiązującej do jej ponoszenia niezależnie od czasu korzystania i charakteru dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych oferowanych przez dane przedszkole, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty (wyrok z dnia 3 marca 2009r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1189/08, wyrok z dnia 16 marca 2010r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1646/09).

Zapisy § 2, 3, 4 i 7 przedmiotowej uchwały Rady Gminy Baranów, wprowadzające stałą opłatę naruszają zasadę ekwiwalentności świadczeń, bowiem nie jest możliwe oszacowanie płatności za poszczególne świadczenie oraz dokonanie zwrotu opłaty w przypadku nieobecności na zajęciach, w zakresie w jakim dziecko nie skorzystało z konkretnego świadczenia. Organ nadzoru podkreśla, iż obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicz-

nego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Przy ustaleniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna (wyrok z dnia 3 marca 2009r., Naczelny Sąd Administracyjny, I OSK 1189/08).

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadziła regulację opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach. Ustęp 6 art. 14 przewiduje, że do tych opłat stosuje się odpowiednio art. 67a ustawy, a więc przepis o opłatach za posiłki organizowane w stołówkach szkolnych. W świetle art. 67a korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne. Wysokość opłat ustala dyrektor placówki z jej organem prowadzącym, przy czym możliwe jest zwolnienie rodziców lub ucznia przez organ prowadzący lub upoważnionego przez niego dyrektora szkoły (odpowiednio przedszkola) z całości lub części opłaty jeśli zachodzą warunki określone w ust. 5 omawianego artykułu, tj. w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny lub szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych. Ponadto, do wysokości opłat za posiłki nie wlicza się innych kosztów tj. kosztów wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Zarówno sposób naliczania opłat jak i określenie organów uprawnionych do ustalenia omawianych opłat wynika wprost z ustawy, zatem Rada Gminy nie posiada kompetencji stanowienia regulacji w tej materii. Treść § 8 uchwały nr XLI/218/2010 istotnie narusza przywołane wyżej przepisy ustawy.

Ze względu na charakter naruszeń prawa rzutujących na całość regulacji uchwałowej organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości.

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 również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały nr XLI/218/2010, z dniem doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*