



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 kwietnia 2012 r.

Poz. 1431

SYGN. AKT III SA/LU 604/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Sędziowie Sędzia WSA Jerzy Drwal, Sędzia SO del. Robert Hałabis (sprawozdawca)

Protokolant Referent stażysta Paweł Soczyński

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 20 grudnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Chełm

z dnia 6 maja 2011 r. Nr VII/75/11

w przedmiocie opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto Chełm

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VII/75/11 Rady Miasta Chełma z dnia 6 maja 2011 r. ustalono zasady pobierania opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto Chełm.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.) oraz § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika Nr 1 do 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 z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 uchwały, w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Chełm zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w godzinach od 6³⁰ do 13⁰⁰. Według § 2 uchwały, odpłatność za korzystanie z przedszkoli obejmuje:

1) usługi opiekuńcze wspomagające rozwój intelektualny, fizyczny, społeczny i emocjonalny dzieci dostosowane do ich wieku, potrzeb i możliwości, polegające na sprawowaniu fachowego nadzoru nad dzieckiem w zakresie zleconym przez rodziców, świadczone poza czasem przewidzianym na realizację bezpłatnych programów wychowania przedszkolnego,

2) koszty zajęć specjalistycznych wykraczających poza program edukacji przedszkolnej organizowanych na życzenie rodziców w formie zajęć dodatkowych, zespołowych lub indywidualnych, wymagające dodatkowego zatrudnienia specjalistów.

Uchwała w § 3 stanowi, że wysokość opłat za korzystanie z zajęć specjalistycznych, o których mowa w § 2 ust. 2 ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z zainteresowanymi rodzicami i podmiotem realizującym te zajęcia, przy czym koszty organizacji tych zajęć w całości pokrywają zainteresowani rodzice.

Postanowieniem § 4 ust. 1 uchwała Rady Miasta ustaliła wysokość odpłatności za każdą rozpoczętą godzinę świadczeń w zakresie programu wychowania przedszkolnego, obejmującego nauczanie, wychowanie i opiekę, realizowanego poza czasem przewidzianym na realizację bezpłatnych programów wychowania przedszkolnego. Wysokość odpłatności uzależniona została od długości deklarowanego pobytu dziecka w przedszkolu, a odpłatność za każdą kolejną godzinę pobytu dziecka w przedszkolu odniesiona została do minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku kalendarzowym ustalonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm). Ustalono następującą wysokość odpłatności:

1) 0,20% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w przypadku deklarowanego pobytu dziecka w przedszkolu przez 6 godzin dziennie;

2) 0,15% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w przypadku deklarowanego pobytu dziecka w przedszkolu przez 7 godzin dziennie;

3) 0,10% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w przypadku deklarowanego pobytu dziecka w przedszkolu przez 8 godzin dziennie;

4) 0,05% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w przypadku deklarowanego pobytu dziecka w przedszkolu przez 9 godzin dziennie. Jednocześnie ustalono, że opłata podlega zaokrągleniu do pełnych złotych, w ten sposób, że końcówki kwoty wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwoty wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych (§ 4 ust. 2 uchwały).

W § 6 uchwały przewidziano odpłatność za wyżywienie, której wysokość ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym na poziomie kosztów zakupu surowców spożywczych niezbędnych do przygotowania posiłku. Za opiekę nad dzieckiem w przedszkolu ponad ustaloną w umowie dzienną liczbę godzin, przedszkole dolicza opłatę za każdą rozpoczętą godzinę zwiększonego czasu pobytu dziecka w przedszkolu w wysokości 10 zł, zaś w przypadku pozostawienia dziecka w przedszkolu poza godzinami pracy przedszkola, rodzice zobowiązani są zapłacić opłatę w wysokości 50 zł za każdą rozpoczętą godzinę sprawowania opieki przez przedszkole (§ 7 ust. 1 i 2 uchwały).

W § 9 uchwały postanowiono, że w przypadku gdy do przedszkoli (oddziałów przedszkolnych) prowadzonych przez Miasto Chełm uczęszcza dwoje lub więcej dzieci z jednej rodziny, to na pisemny wniosek rodziców (prawnych opiekunów) skierowany do dyrektora opłatę określoną w § 4 obniża się o 25% za drugie i o 50 % i za każde następne dziecko.

Na powyższą uchwałę skargę do sądu administracyjnego złożył Wojewoda Lubelski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Organ nadzoru podkreślił, że w aktualnym stanie prawnym ustawa o systemie oświaty przewiduje w zakresie ustalania opłaty za świadczenia przedszkola publicznego dwie kompetencje dla organu prowadzącego: do ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, nie krócej niż 5 godzin dziennie (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy) oraz do ustalenia opłaty za świadczenia przedszkola udzielane w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć (art. 14 ust 5 pkt 1 ustawy) i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w wykonaniu delegacji przewidzianej w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy, obowiązany jest przestrzegać zakresu powyższego upoważnienia ustawowego.

Według skarżącego istotną cechą opłaty jest ekwiwalentność, co oznacza, że pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego i nie może mieć charakteru stałego, bowiem obowiązek jej ponoszenia istniałby w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola, bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń, ich jakości, czy czasu trwania.

Ustanowiona w uchwale opłata za rozpoczętą godzinę ma charakter zryczałtowanej opłaty stałej, co potwierdza okoliczność, że jest uzależniona nie od rodzaju świadczeń opiekuńczo-wychowawczych świadczonych na rzecz dziecka, czy też od ilości faktycznie spędzonych w przedszkolu godzin, lecz włącznie od formalnie zadeklarowanej przez rodziców lub prawnych opiekunów liczby godzin pobytu dziecka w placówce. Tym samym wysokość opłaty za godzinę pobytu w przedszkolu nie pozostaje w jakimkolwiek związku faktycznym z zakresem uzyskiwanych w zamian usług opiekuńczo-wychowawczych. Upoważnienie Rady Gminy do stanowienia opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne nie obejmuje również kompetencji do wprowadzenia dodatkowych opłat mających charakter swoistych kar administracyjnych za nieodebranie dziecka w godzinach pracy przedszkola, co uczyniono w § 7 ust. 2 uchwały.

Analizując zapis § 3 uchwały organ nadzoru podniósł, że nie zawiera on szczegółowego wskazania za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Tymczasem organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna na podstawie kalkulacji ekonomicznej, gdyż w innym przypadku pozbawia rodziców dzieci, przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru, również regulacja zawarta w § 6 uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, bowiem w jego zakresie nie mieszczą się sprawy dotyczące kosztów wyżywienia w przedszkolach. W świetle art. 67a ust. 3 ustawy, Rada Miasta nie jest w obecnie obowiązującym stanie prawnym uprawniona do stanowienia o wysokości opłat za wyżywienie dziecka w przedszkolu, brak jest także podstaw prawnych do zamieszczania w uchwale w sprawie opłat za świadczenia przedszkola publicznego wyłączeń z tych opłat, jak uczyniła to Rada Miasta w kwestionowanym § 6 uchwały.

Różnicując wysokość opłat za świadczenia przedszkola w zależności od liczby dzieci z jednej rodziny uczęszczających do przedszkola, w § 9 uchwała Rada Miasta naruszyła zasadę równego traktowania podmiotów prawa posiadających wspólną cechę istotną dla regulacji. Rada Miasta przyjęła kryterium różnicowania nie pozostające w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji, to jest liczbą dzieci z danej rodziny uczęszczających do przedszkola. Zdaniem organu nadzoru kryterium to nie pozostaje w logicznym związku z wysokością kosztów pobytu dziecka w przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Chełma wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podniesiono, że w przypadku ograniczenia bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym do określonego czasokresu (który zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 5 godzin), rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłaty przyjmując jako podstawę czas pobytu dziecka w przedszkolu przekraczający ustawowe minimum, bez względu na zakres wykonywanych wówczas świadczeń. Przewidziana w § 7 ust. 1 uchwały opłata w wysokości 10 zł za każdą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad ustaloną w umowie dzienną liczbę godzin, ma – zdaniem Rady – na celu zapobieżenie dość często występującym przypadkom deklarowania przez rodziców pobytu dziecka w przedszkolu jedynie na czas realizacji bezpłatnego programu wychowania przedszkolnego i odbierania dziecka, np. o godzinie 15-tej lub później. Opłata ta, zdaniem Rady, będzie motywować rodziców do odbierania dziecka z przedszkola o umówionej godzinie, albo do zmiany umowy w części dotyczącej czasu pobytu dziecka w przedszkolu. Natomiast przewidziana w § 7 ust. 2 uchwały opłata w wysokości 50 zł za każdą rozpoczętą godzinę pozostawiania dziecka w przedszkolu, poza godzinami pracy przedszkola, odpowiada wysokości wynagrodzenia nauczyciela sprawującego opiekę nad dzieckiem w tym czasie.

Z kolei przewidziane w § 9 uchwały zróżnicowanie wysokości opłat za świadczenia przedszkola w zależności od liczby dzieci z jednej rodziny uczęszczających do przedszkola, Rada wprowadziła mając na uwadze wyrażoną w art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę ochrony dobra rodziny. Natomiast zaskarżone postanowienia § 6 uchwały stanowią w zasadzie powtórzenie przepisów art. 67 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty i mają jedynie informacyjne znaczenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zawarty w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jest w pełni uzasadniony.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast według art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.), kontrola taka obejmuje orzekanie, między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność takiego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zasadą jest, że jedynie „istotne naruszenie prawa” powoduje nieważność w całości lub w części aktów podejmowanych przez organy gminy, przy czym pojęcie „istotnego naruszenia prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych. Nie pokrywa się też ono z przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych.

W orzecznictwie sądowym przyjęto, że istotnymi naruszeniami prawa są takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (Zbigniew Kmieciak, Małgorzata Stahl – Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001 r. nr 1-2, s. 101-102). Zaskarżona uchwała regulująca zasady pobierania opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto Chełm jest aktem normatywnym o charakterze prawa miejscowego, wobec czego powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy uprawnione do jego wydania. Materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis 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. (w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały).

Zgodnie z tym przepisem, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:

- 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2;
- 2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2. Natomiast według art. 6. ust. 1 ustawy o systemie oświaty, przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:
 - 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
 - 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
 - 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
 - 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Tym samym wprowadzenie opłat przez organ prowadzący przedszkole publiczne może odnosić się wyłącznie do świadczeń przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego, gdyż z mocy art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, nauczanie i wychowanie w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej – jest bezpłatne.

Pod pojęciem „podstawy programowej” należy rozumieć obowiązkowe zestawy celów i treści nauczania, w tym umiejętności, opisane w formie ogólnych i szczegółowych wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego oraz zadania wychowawcze szkoły, uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań

egzaminacyjnych (art. 3 pkt 13 ustawy o systemie oświaty). Podstawy programowe w zakresie wychowania przedszkolnego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały określał załącznik Nr 1 do 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 z późn. zm.).

W świetle przywołanych przepisów, świadczenia publicznych przedszkoli dotyczące nauczania i wychowania w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego winny być zawsze bezpłatne. Wszystkie inne usługi świadczone w przedszkolu, wykraczające poza podstawę programową, mogą być z woli rady gminy odpłatne i tylko tych świadczeń dotyczyć może uchwała rady gminy. Zauważyć jednocześnie należy, że wyznaczony w powyższych przepisach 5-godzinny czas realizacji podstawy programowej jest czasem postulowanym (minimalnym), co oznacza, że podstawa programowa nie może być realizowana przez czas krótszy niż 5 godzin. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, gdy podstawa programowa realizowana będzie w czasie dłuższym niż 5 godzin dziennie. W konsekwencji stwierdzić można, że w omawianej kwestii czynnik czasu nie odgrywa zasadniczej roli. Z punktu widzenia celów edukacji przedszkolnej ważniejszy jest bowiem element związany z realizacją programu wychowania przedszkolnego, który należy brać pod uwagę przy ustalaniu odpłatności za zajęcia przekraczające podstawę programową.

Dlatego ustalając opłaty z omawianego tytułu rada gminy nie ma pełnej swobody w kształtowaniu jej wysokości. Opłaty, w tym również za zajęcia prowadzone poza obowiązkowym bezpłatnym zakresem przez przedszkola publiczne, powinny być oparte na zasadzie ekwiwalentności, co oznacza, że każda opłata musi odnosić się do konkretnego świadczenia i musi być wprost skorelowana z konkretnymi kosztami świadczenia tych usług. Tym samym opłata nie może mieć charakteru stałego, z istoty której wynika obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola, bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń, ich jakości, czy czasu trwania.

Uwzględniając powyższe uwagi Wojewoda Lubelski trafnie zakwestionował postanowienia § 3, § 4, § 7 oraz § 9 zaskarżonej uchwały. W postanowieniach tych ustalono opłaty za każdą rozpoczętą godzinę świadczeń w zakresie programu wychowania przedszkolnego, obejmującego nauczanie, wychowanie i opiekę, realizowanego poza czasem przewidzianym na realizację bezpłatnych programów wychowania przedszkolnego. Wysokość opłat uzależniona została od długości deklarowanego przez rodziców lub opiekunów prawnych pobytu dziecka w placówce (od 6 do 9 godzin dziennie) oraz od tego, czy dziecko pochodzi z rodziny, w której dochód na jedną osobę w rodzinie przekracza dochód obowiązujący przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego (§ 10 ust. 1 uchwały), a także czy z usług przedszkola korzysta drugie i kolejne dziecko z rodziny, na które przyznany jest zasiłek rodzinny (§ 10 ust. 2). W § 9 uchwały wprost stwierdzono, że w przypadku gdy do przedszkola uczęszcza dwoje lub więcej dzieci z jednej rodziny to na pisemny wniosek rodziców skierowany do dyrektora wysokość opłaty, o której mowa w § 14, zmniejsza się o 25% za drugie i o 50 % za każde następne dziecko.

Tak ogólnikowe ujęcie owej opłaty powoduje w istocie przyjęcie opłaty sztywniej, która nakłada na rodziców dzieci obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, niezależnie od rozmiaru i rodzaju dodatkowych świadczeń oferowanych poza podstawą programową przez przedszkole, bez związku z tym, czy konkretne dziecko w ogóle korzysta z owych dodatkowych świadczeń. Podlega przy tym zróżnicowaniu jedynie w zależności od sytuacji materialnej rodziców (opiekunów) dziecka. Powyższą tezę potwierdza również zapis § 5 uchwały, w którym ustalono, że w przypadku gdy przedszkole nie może świadczyć swych usług z przyczyn losowych, opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu zmniejsza się proporcjonalnie za każdy dzień w którym przedszkole nie było czynne. Tym samym zaskarżoną uchwałą zobowiązuje się rodziców dzieci do ponoszenia opłat za usługi, które w istocie mogą nie być zrealizowane.

Sądy administracyjne w swojej judykaturze wielokrotnie podkreślały niedopuszczalność ustalania opłat o charakterze „stałym”, a tym samym konieczność precyzyjnego określania wymiaru i jakości świadczeń, niejako w formie cennika i w oparciu o zasadę ekwiwalentności świadczeń (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2009 r., I OSK 1189/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 r., III SA/Wr 622/07; wyrok WSA w Poznaniu z 3 marca 2010 r., IV SA/Po 825/09). Skonstruowanie bowiem opłaty jako elementu stałego sprawia, że poza kontrolą pozostaje to, czy w opłacanych zajęciach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego, czy mieszczą się także świadczenia zaliczone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej do podstawy programowej.

Zaskarżona uchwała nie określa rodzaju i wymiaru dodatkowych świadczeń, uzależniając wysokość opłat od innych czynników i okoliczności, co w konsekwencji oznacza wprowadzenie jednolitej odpłatności wobec rodziców wszystkich dzieci objętych opieką w publicznych przedszkolach, niezależnie od tego, czy dane przedszkole świadczy także usługi wykraczające poza podstawę programową. Treść zaskarżonej regulacji uniemożliwia ustalenie, czy wprowadzone opłaty nie obejmują zatem jednocześnie świadczeń bezpłatnych objętych podstawą programową, a nadto „partycypacji” rodziców w kosztach prowadzenia przedszkola, do których ponoszenia zobligowany jest organ prowadzący.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że odpłatności podlega nie sam pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, ale oferowane przez tego rodzaju placówkę świadczenia wykraczające poza podstawę programową, przewidzianą w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej. Ustalenie opłaty w treści zaskarżonej uchwały zostało w istocie oparte na kryterium czasowym (§ 4 uchwały), bez jednoczesnego wskazania, jakie konkretnie świadczenia, realizowane podczas pobytu dziecka w przedszkolu trwającego powyżej 5 godzin wchodzi w zakres objęty opłatą. Jest to sprzeczne z obowiązującym prawem.

Uchwalając opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych rada gminy powinna szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest pobierana, co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej stanowiącej załącznik do uchwał, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Ustalenie tej opłaty na sztywnym poziomie nie pozwala bowiem na kontrolę, czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2010 r., I OSK 1213/10).

Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także to, co składa się na każde z tych świadczeń. Dlatego organ samorządu terytorialnego ustanawiając opłatę, powinien określić jej wysokość za każde z świadczeń z osobna. W zaskarżonej uchwale brak takiej konkretyzacji, co w świetle upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty – stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak słusznie zauważył organ nadzoru, wprowadzenie przez Radę Miasta Chełm w § 7 zaskarżonej uchwały, stałej opłaty w wysokości 10 zł za opiekę nad dzieckiem w przedszkolu ponad ustaloną w umowie dzienną liczbę godzin oraz opłaty w wysokości 50 zł za każdą rozpoczętą godzinę sprawowania opieki przez przedszkole poza godzinami jego pracy – ma charakter kary administracyjnej. Potwierdził to zresztą organ w odpowiedzi na skargę podnosząc, że ma ona motywować rodziców do odbierania dziecka z przedszkola o umówionej godzinie, albo zmiany umowy w części dotyczącej czasu pobytu dziecka w przedszkolu.

Tymczasem Rada Gminy w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, nie jest w ogóle uprawniona do stanowienia kar administracyjnych w omawianym zakresie. Dlatego ich ustanowienie w zaskarżonej uchwale nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Uchwalając przedmiotowy zapis Rada Miasta Chełma przekroczyła więc zakres uprawnień przyznanych jej w ustawie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 r., II SA/Po 500/11).

Odnosząc się do zarzutu Wojewody Lubelskiego dotyczącego bezpodstawnego zamieszczenia w zaskarżonej uchwale postanowienia dotyczącego kosztów żywienia w przedszkolach, jak to uczyniła Rada Miasta Chełma w § 6 uchwały określając, że odpłatność za żywienie ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym na poziomie kosztów zakupu surowców spożywczych niezbędnych do przygotowania posiłku, Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że Rada Miasta nie była upoważniona do określenia w formie uchwały wytycznych dla dyrektorów przedszkoli w zakresie ustalania wysokości opłat za posiłki w stołówkach przedszkolnych, z tych przyczyn, iż współdziałanie w tym przedmiocie oddane zostało do kompetencji organu wykonawczego gminy, a nadto „porozumienie”, o którym mowa w art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wyklucza zajęcie stanowiska współdziałającego w ramach „porozumienia” podmiotu w formie samodzielnego aktu o charakterze normatywnym (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 czerwca 2010 r., sygn. III SA/Lu 92/10). W przedmiotowej sprawie, to Burmistrz Miasta Chełma uprawniony jest do współdziałania z dyrektorem przedszkola w celu ustalenia warunków korzystania ze stołówki i ustalenia wysokości opłat za posiłki.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że podejmując zakwestionowaną przez Wojewodę Lubelskiego uchwałę, Rada Miasta Chełma dopuściła się istotnego naruszenia prawa – art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, polegającego na braku wykazania rodzajowego i czasowego zajęć, z których korzystałyby dzieci w ramach programu wychowania przedszkolnego, który wykraczałby poza jego

podstawy programowe oraz na niewskazaniu w sposób precyzyjny opłat za poszczególnego rodzaju zajęcia, a także art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, poprzez określenie sposobu ustalania kosztów wyżywienia w przedszkolach publicznych znajdujących się na terenie miasta Chełma, w sytuacji, kiedy w ustawie nie istnieje ku temu podstawa prawna.

Mając na uwadze przytoczone na wstępie rozważań zasady oceny zaskarżonego aktu administracyjnego obowiązujące w postępowaniu sądoadministracyjnym należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie mogła być utrzymana w obrocie prawnym, gdyż została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

O wstrzymaniu wykonalności uchwały orzeczono w oparciu o przepis art. 152 zd. 1 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.