

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
PN.0911-266/10
z dnia 8 grudnia 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/88/10 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świadczeń w przedszkolach prowadzonych przez gminę Pasłęk z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pasłęku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.) ustaliła opłaty za świadczenia publicznego przedszkola.

W treści uchwały Rada wskazała, iż usługi świadczone przez przedszkola w zakresie podstawy programowej, realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie (§ 1 uchwały), natomiast za świadczenia przedszkola wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, ustaliła opłatę miesięczną w wysokości 170 zł miesięcznie za jedno dziecko (§ 2 ust. 1 w związku z § 3 ust. 1 uchwały).

W § 2 ust. 2 uchwały Rada wskazała, iż w ramach świadczeń, o których mowa w § 2 ust. 1 realizowany jest pakiet zajęć opiekuńczo-wychowawczych obejmujący:

- 1) gry i zabawy dydaktyczne, wspomagające rozwój umysłowy dziecka,
- 2) gry i zabawy doskonalące proces poznawczy,
- 3) gry i zabawy ruchowe, wspomagające rozwój fizyczny dziecka,
- 4) zajęcia muzyczne, plastyczne i teatralne wspomagające rozwój ogólny dziecka.

W § 3 ust. 2-4 Rada uregulowała natomiast kwestię rozliczenia odpłatności za opisane powyżej świadczenia w przypadku usprawiedliwionej nieobecności dziecka wskazując, iż podlega ona zaliczeniu na poczet należności za miesiąc następujący w przypadku, w którym nieobecność dziecka w przedszkolu wynosi 1 miesiąc (ust. 2), natomiast w przypadku, w którym nieobecność dziecka w danym miesiącu wyniesie nieprzerwanie 14 i więcej dni, odliczeniu podlega 50 % odpłatności (ust. 3). Rada wskazała ponadto, iż w opisanych powyżej przypadkach dopuszczalne jest dokonanie zwrotu odpłatności rodzicom.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w sposób istotny narusza postanowienia art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z treści tego przepisu wynika, iż w przedszkolu publicznym, świadczenia polegające na nauczaniu i wychowaniu, mieszczące się w zakresie podstawy programowej są nieodpłatne.

Opłaty mogą (choć nie muszą) być ustalone za takie tylko świadczenia, które wykraczają poza podstawę programową.

Podstawę programową wychowania przedszkolnego określa załącznik 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 (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17).

Zgodnie z podstawą programową, przedszkola pełnią funkcje opiekuńcze, wychowawcze i kształcące, zapewniają dzieciom możliwość wspólnej zabawy i nauki w warunkach bezpiecznych, przyjaznych i dostosowanych do ich potrzeb rozwojowych.

Jako cele wychowania przedszkolnego podstawa programowa wymienia:

- wspomaganie dzieci w rozwijaniu uzdolnień oraz kształtowanie czynności intelektualnych potrzebnych im w codziennych sytuacjach i w dalszej edukacji (pkt 1),
- budowanie systemu wartości, w tym wychowywanie dzieci tak, żeby lepiej orientowały się w tym, co jest dobre, a co złe (pkt 2),
- kształtowanie u dzieci odporności emocjonalnej koniecznej do racjonalnego radzenia sobie w nowych i trudnych sytuacjach, w tym także do łagodnego znoszenia stresów i porażek (pkt 3),
- rozwijanie umiejętności społecznych dzieci, które są niezbędne w poprawnych relacjach z dziećmi i dorosłymi (pkt 4),
- stwarzanie warunków sprzyjających wspólnej i zgodnej zabawie oraz nauce dzieci o zróżnicowanych możliwościach fizycznych i intelektualnych (pkt 5),
- troskę o zdrowie dzieci i ich sprawność fizyczną; zachęcanie do uczestnictwa w zabawach i grach sportowych (pkt 6),
- budowanie dziecięcej wiedzy o świecie społecznym, przyrodniczym i technicznym oraz rozwijanie umiejętności prezentowania swoich przemyśleń w sposób zrozumiały dla innych (pkt 7),
- wprowadzenie dzieci w świat wartości estetycznych i rozwijanie umiejętności wypowiedania się poprzez muzykę, małe formy teatralne oraz sztuki plastyczne (pkt 8),
- kształtowanie u dzieci poczucia przynależności społecznej (do rodziny, grupy rówieśniczej i wspólnoty narodowej) oraz postawy patriotycznej (pkt 9),
- zapewnienie dzieciom lepszych szans edukacyjnych poprzez wspieranie ich ciekawości, aktywności i samodzielności, a także kształtowanie tych wiadomości i umiejętności, które są ważne w edukacji szkolnej (pkt 10).

Cele wychowania przedszkolnego realizowane są poprzez wspomaganie rozwoju, wychowywanie i kształcenia dzieci w różnorodnych obszarach, wyszczególnionych i opisanych w załączniku do rozporządzenia w 15 obszernych punktach.

Analiza treści podstawy programowej prowadzi do wniosku, iż świadczenie wymienione w § 2 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Pasłęku mieści się w zakresie aktualnie obowiązującej podstawy programowej.

Wskazać należy, iż obszary w jakich realizowana jest podstawa programowa (obszary od 7 do 9), obejmują wychowanie dziecka przez sztukę teatralną, muzykę, pląsy i taniec, a także formy plastyczne, co winno odbywać się m.in. poprzez udział dziecka w odgrywaniu ról w zabawach parateatralnych, zbiorowym śpiewie, tańcu, muzykowaniu, wykonywaniu czynności w różnych technikach plastycznych i przy użyciu elementarnych środków wyrazu (takich jak kształt i barwa), wizyty w różnorodnych instytucjach kulturalnych.

Odrębne obszary koncentrują się na kształtowaniu umiejętności społecznych, wychowaniu rodzinnym obywatelskim i patriotycznym oraz wdrażaniu w dbałość o bezpieczeństwo, na kształtowaniu sprawności fizycznej, czynności samoobsługowych, wspomaganie rozwoju intelektualnego i mowy, jak również na wyjaśnianiu istoty zjawiska atmosferycznych, poszanowaniu fauny i flory, co oznacza m.in. udział dziecka w zajęciach ruchowych, zabawach i grach w ogrodzie przedszkolnym, w parku, na boisku, w sali gimnastycznej.

W judykaturze wskazuje się jednolicie, że zakres świadczeń mieszczących się w obowiązującej podstawie programowej jest bardzo szeroki, co w konsekwencji oznacza konieczność szczególnie precyzyjnego określenia świadczeń za które może być pobierana opłata. Świadczenia odpłatne nie mogą zawierać się w obowiązującej podstawie programowej.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na treść art. 6 ustawy o systemie oświaty, nieprawidłowa jest interpretacja obowiązujących przepisów, prowadząca do konkluzji, iż realizacja podstawy programowej w wymiarze 5 godzin dziennie jest nieodpłatna, natomiast realizacja podstawy programowej w wymiarze przekraczającym 5 godzin dziennie następuje (lub może nastąpić) za odpłatnością.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2010 r. (sygn.: I OSK 1646/09) wyraźnie wskazał, że fakt, iż dziecko może przebywać w przedszkolu dłużej niż wynika to z normatywnych uregulowań ustawowych, czy też, że może korzystać z zajęć opiekuńczo-wychowawczych realizowanych w zakresie przekraczającym podstawy programowe, samo w sobie nie jest równoznaczne z przekroczeniem tych podstaw. Fakt, iż rozmiar i charakter usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole w wymiarze ponadobowiązkowym określają statuty poszczególnych przedszkoli nie oznacza, że w pozostałych godzinach czasu pracy przedszkola taki program nie może być realizowany, a wtedy jego realizacja jest bezpłatna.

Ponadto, organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę za świadczenia przekraczające podstawę programową, powinien określić jej wysokość w sposób przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona, bowiem brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci, przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie.

Wskazać należy, że z treści przepisu art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wynika bezspornie, że zakres udzielonego radzie upoważnienia sprowadza się jedynie do ustalenia opłaty, przy czym, jak stanowi art. 6 powołanej ustawy, przedszkole publiczne prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Tym samym, wskazywana opłata, może być ustalana i pobierana jedynie za świadczenia, które nie mieszczą się w podstawach wychowawczych.

Za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 3 ust. 2-4 kwestionowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru, ani względy prawne, ani ekonomiczne nie uzasadniają tego rodzaju regulacji. Z interpretacji zapisów uchwały wynika, iż są to jedyne przypadki, w których organ stanowiący gminy Pasłęk dopuszcza jakąkolwiek formę rozliczenia „nadpłaty” ze strony rodziców dziecka w przypadku, w którym z przyczyn obiektywnych nie może ono korzystać ze świadczeń przedszkola. Podkreślić należy, iż niedopuszczalnym jest wprowadzenie jako zasady braku możliwości zwrotu opłaty w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń. Niezależnie od okoliczności, iż przywołana regulacja zawarta w uchwale wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego Rady, to spowodowany nieobecnością dziecka brak świadczenia ze strony gminy (przedszkola), połączony z pobraniem opłaty od rodziców (opiekunów) dziecka narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń. Zgodnie z tą zasadą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług, wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały wolne od wad pozostają w związku funkcjonalnym z zapisami wadliwymi i co do zasady nie mogą prawidłowo funkcjonować w oderwaniu od nich, co uzasadnia stwierdzenie nieważności całej uchwały Nr X/88/10 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 5 listopada 2010 r.

Mając na uwadze całokształt powołanej argumentacji, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marian Podziewski