



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 21 września 2010 r.

NK.4.AB.0911/ 91/10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/261/10 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia stałej miesięcznej opłaty za dodatkowe usługi świadczone przez Przedszkole Publiczne prowadzone przez Gminę.

Uzasadnienie

W dniu 12 sierpnia 2010 r. Rada Miejska w Pełczycach podjęła uchwałę **Nr XXXVII/261/10 w sprawie ustalenia stałej miesięcznej opłaty za dodatkowe usługi świadczone przez Przedszkole Publiczne prowadzone przez Gminę.**

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła obowiązujące prawo.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Pełczycach przywołała art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zgodnie z którym *opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 cyt. wyżej ustawy, który stanowi, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Z kolei, czas na realizację podstawy programowej nie może być krótszy niż 5 godzin, o czym*

stanowi § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Cyt. przepis niewątpliwie przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalenia opłat za usługi świadczone przez przedszkola w zakresie przekraczającym podstawę programową wychowania przedszkolnego. Jednakże dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma kwestia dotycząca określenia znaczenia użytego w treści art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty pojęcia "opłata", gdyż brak jest jego definicji ustawowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, wśród danin publicznych wyodrębnić można dwie ich kategorie: podatki i opłaty. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty stanowią wynagrodzenie za koszty działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, tj. jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego (np. opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (np. opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.).

Opłatę można zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłatę pobiera się w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 503/10). Zatem, opłaty za świadczenia oferowane przez przedszkola publiczne należy traktować jako ceny za usługi, które powinny być ustalane w oparciu o kalkulację ekonomiczną kosztów ponoszonych przez przedszkole w związku z ich udzielaniem, a także z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości kompetencja rady gminy do ustanowienia opłat za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach publicznych, podkreślenia jednak wymaga, że opłaty te mogą być ustalane tylko za świadczenia przekraczające minimum programowe wychowania przedszkolnego. A zatem, rada nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż świadczenia w tym zakresie są bezpłatne, nie może także obciążać opłatami rodziców dziecka korzystającego wyłącznie z pięciogodzinnej opieki przedszkolnej.

Reasumując, stwierdzić należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - chcąc prawidłowo wypełnić delegację zawartą w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty - w uchwale powinien wskazać:

- po pierwsze, że opłaty dotyczą świadczeń wykraczających poza podstawę programową,
- po drugie zaś określić szczegółowo, za jakiego rodzaju świadczenia ta opłata jest pobierana.

Konieczność wyraźnego określenia, co proponowane jest w zamian za wnoszoną opłatę, wyklucza w zasadzie żądanie opłaty o charakterze stałym i zryczałtowanym. Opłata ponoszona w konkretnym wypadku, wyliczona na podstawie uchwały ją ustalającej ma zależeć więc od rozmiaru i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych czy zajęć dydaktycznych świadczonych przez przedszkole publiczne na rzecz dziecka w nim przebywającego. Nie sposób wobec tego uznać, iż Rada Miejska w Pełczycach

ustalając opłatę w wysokości 100 zł miesięcznie za *usługę opiekuńczo bytową, polegającą na sprawowaniu przez przedszkole nadzoru nad dzieckiem zleconego przez rodziców, stanowiącą świadczenie wykraczające ponad podstawę programową wychowania przedszkolnego realizowaną poza czasem przeznaczonym na jej realizację*, dokonała takiej konkretyzacji. Rozwiązanie to narusza bowiem zasadę ekwiwalentności świadczeń, gdyż niezależnie od tego, jakie konkretnie usługi opiekuńczo-bytowe będą faktycznie świadczone w przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar pięciu godzin dziennie, a więc niezależnie od tego, jakie świadczenia i w jakim rozmiarze skonsumuje konkretne dziecko, jego rodzice (opiekunowie prawni) będą zobligowani do wniesienia stałej opłaty. I tak, na podstawie kwestionowanej uchwały opłatę w wysokości 100 zł zobowiązani byłiby wносить zarówno rodzice dziecka przebywającego w przedszkolu 6 godzin, jak i rodzice dziecka przebywającego w nim 8 godzin.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie podkreślano, że uchwalona na mocy art. 14 ust. 5 ustawy opłata nie może mieć charakteru stałego, wynika z niej bowiem wówczas obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku uczęszczania przez dziecko do przedszkola, bez uwzględnienia przy tym rodzaju świadczeń, ich jakości czy czasu trwania. W wyroku z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1189/08, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/261/10 Rady Miejskiej w Pełczycach w *sprawie ustalenia stałej miesięcznej opłaty za dodatkowe usługi świadczone przez Przedszkole Publiczne prowadzone przez Gminę*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marcin Zydorowicz

Otrzymują:

- Rada Miejska w Pełczycach
- a/a