

Szczecin, dnia 11 października 2010 r.

NK.4.AB.0911/98/10

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 XXXIX/477/2010 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 2 września 2010 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Choszczno.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2010 r. Rada Miejska w Choszczynie podjęła uchwałę Nr XXXIX/477/2010 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Choszczno.

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

Jako materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Choszczynie 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 *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.*

Z kolei, w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawodawca wskazał, iż przedszkole publiczne *zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.*

Przywołany powyżej przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 cyt. ustawy niewątpliwie przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola w wymiarze powyżej pięciu godzin. Jednakże, dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma kwestia dotycząca określenia znaczenia pojęcia "opłata", gdyż brak jest jego definicji ustawowej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, 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 udzielane w wymiarze przekraczającym pięć godzin dziennie. A zatem, rada nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka, które korzysta wyłącznie z pięciogodzinnej opieki przedszkolnej.

Reasumując, stwierdzić należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - chcąc prawidłowo wypełnić delegację zawartą w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - w uchwale powinien wskazać:

- po pierwsze, że opłaty dotyczą świadczeń udzielanych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty,
- po drugie, określić szczegółowo, za jakiego rodzaju świadczenia ta opłata jest pobierana,
- po trzecie zaś, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna, natomiast sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na

kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona.

Nadto, w kwestionowanej uchwale nie uwzględniono okoliczności, że poszczególne dzieci pozostają w przedszkolu na różną ilość godzin, natomiast zasada wyrażona w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (co wynika z uzasadnień wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2006, sygn. akt P 38/05, Lex nr 210813 oraz z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98, publ. w OTK 1998/6/96).

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 Choszcznie ustalając opłatę miesięczną za świadczenia, do których należą:

1. *gry i zabawy dydaktycznie wspomagające rozwój umysłowy dziecka,*
2. *gry i zabawy badawcze rozwijające zainteresowania otaczającym światem,*
3. *zajęcia plastyczne i teatralne rozwijające uzdolnienia dzieci,*
4. *gry i zabawy ruchowe wspomagające rozwój duchowy dziecka,*
5. *zabawy tematyczne wspomagające rozwój emocjonalny i społeczny dziecka,*

dokonała takiej konkretyzacji. Rozwiązanie to narusza bowiem zasadę ekwiwalentności świadczeń, gdyż 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 we wskazanej wysokości zobowiązani byłiby wносить zarówno rodzice dziecka przebywającego w przedszkolu 6 godzin, jak i rodzice dziecka przebywającego w nim 8 godzin, które z oczywistych względów skorzysta z usług oferowanych przez przedszkole w większym wymiarze.

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 XXXIX/477/2010 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 2 września 2010 r. w sprawie *ustalenia opłat za świadczenia publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Choszczno*, 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.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marcin Zydorowicz