



NK.II.0911-12/412/08

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy** w sprawie odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu prowadzonym przez Gminę z powodu istotnego naruszenia art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 32 Konstytucji RP oraz § 134 i § 135 (w związku z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908)

Uzasadnienie

Na sesji Rada Gminy podjęła m.in. uchwałę w sprawie odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu prowadzonym przez Gminę.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 sierpnia 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

1. § 1 ust 2 uchwały we fragmencie „koszty organizacji przyrządzania posiłków” narusza art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w wyniku wliczenia do miesięcznej opłaty za wyżywienie dzieci w przedszkolu kosztów przygotowania posiłków,
2. § 4 uchwały narusza art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz art. 32 Konstytucji RP poprzez ustalenie stałej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu,
3. § 5 ust 1 i 2 uchwały narusza § 134 i § 135 (w związku z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z brzmieniem art. 67a ustawy o systemie oświaty: *1. W celu wspierania prawidłowego rozwoju uczniów szkoła może zorganizować stołówkę. 2. Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne. Zasady korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat, ustala organ prowadzący szkołę. 3. Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 2, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.* Natomiast w świetle art. 3 pkt 1 tej ustawy: *Ilekoć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole- należy rozumieć przez to także przedszkole.*

Rada Gminy w § 1 uchwaliła:

Odpłatność za pobyt dziecka w przedszkolu obejmuje:

- 1. skalkulowane koszty zakupu surowców zużytych do przyrządzania posiłków*
- 2. częściową odpłatność za korzystanie z przedszkola, na które składają się koszty organizacji przyrządzania posiłków, a także koszty zajęć opiekuńczo-wychowawczych realizowanych w zakresie i wymiarze przekraczającym podstawy programowe.*

W związku z powyższym Rada ustalając miesięczną opłatę za usługę przygotowania posiłków w sposób istotny naruszyła art. 67a ustawy o systemie oświaty, ponieważ, w opinii organu nadzoru w usłudze organizacji przyrządzania posiłku mieszczą się zarówno wynagrodzenia i składki naliczane od wynagrodzeń pracowników przyrządzających posiłki oraz koszty utrzymania stołówki związane np. z użyciem mediów niezbędnych do przyrządzenia posiłku. Już samo literalne brzmienie nazwy „koszty organizacji przyrządzania posiłku” może wskazywać na zawieranie w tym pojęciu wymienionych wyżej składników, których z mocy art. 67 a ust. 3 nie wlicza się do opłat za wyżywienie. Zamierzając wprowadzić opłaty za korzystanie z posiłków, Rada powinna ograniczyć się jedynie do ustalenia opłat za wyżywienie (tzw. „wsad do kotła”) nie będąc jednocześnie uprawnioną do wliczenia w skład tej opłaty kosztów mogących mieć znamiona wynagrodzeń oraz składek do tych wynagrodzeń dotyczących przygotowujących posiłki pracowników, jak również kosztów utrzymania stołówki.

Dodatkowo Organ Nadzoru pragnie zaznaczyć, że nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 25 lipca 2008 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 145, poz.917), której przepisy wejdą w życie w dniu 23 sierpnia 2008 r. nie zmieniła powyższej zasady. Znowelizowany art. 67 a w dalszym ciągu nie dopuszcza wliczania do opłat za korzystanie z posiłków wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.

W § 4 uchwały Rada postanowiła że opłata za świadczone przez przedszkole usługi opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza podstawy programowe i koszty organizacji przyrządzania posiłków wynoszą:

- 90 zł za pierwsze dziecko,*
- 70 zł za drugie dziecko,*
- 50 zł za trzecie i każde następne dziecko.*

Zgodnie z powołanym art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych pobiera się opłaty w wysokości określonej uchwałą organu stanowiącego gminy. Z mocy ustawy zwolnione z opłat (bezpłatne) są świadczenia nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, co stanowi jedną z cech przedszkola o charakterze publicznym (art. 6 pkt 1 ustawy). Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin.

Należy zauważyć, iż kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń, opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. Zatem rodzice bądź opiekunowie prawni będą obowiązani do poniesienia opłaty w takiej części, w jakiej odpowiada to zakresowi świadczeń, z jakich skorzystało dziecko (rodzaj świadczenia, ilość – np. według stawki godzinowej). Na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2006r., sygn. akt IVSA/Wr 94/06 (opubl.

w NZS 2006/6/113), cyt.: „Kierując się zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. W ustawie o systemie oświaty nie przewidziano pojęcia "opłaty stałej". Uprawnienie rady gminy obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową.”.

Tymczasem Rada w § 4 badanej uchwały wprowadziła opłatę stałą za świadczenia przedszkola w zakresie prowadzenia zajęć opiekuńczo – wychowawczych przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego. Opłata nie została bowiem uzależniona od zakresu świadczeń przedszkola, z jakich korzysta konkretne dziecko, tj. od czasu przekraczającego podstawę programową, w którym dziecko korzysta z zajęć opiekuńczo – wychowawczych oraz od zajęć dodatkowych, z których dziecko korzysta. Zgodnie z kwestionowanym fragmentem uchwały w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Kostomłoty ma obowiązywać stała całodzienna stawka za pobyt dziecka w przedszkolu, niezależnie od tego jak długo poszczególne dziecko faktycznie przebywa w przedszkolu i z jakich świadczeń korzysta. W wyniku takiego zabiegu legislacyjnego dochodzi do naruszenia art. 32 Konstytucji RP, który stanowi: *1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.* Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych wyjątków i ustępstw (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. IV). Wobec powyższego nie może zaistnieć sytuacja, w której wysokość dziennej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu będzie jednakowa dla wszystkich, bez uwzględnienia rzeczywistych świadczeń, z których dziecko faktycznie korzysta podczas swojego pobytu w przedszkolu.

Powinność precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń jest oczywista dodatkowo z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że tylko w ten sposób można zweryfikować, czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy oświatowej, do którego to przepisu ustawodawca odesłał w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres takich bezpłatnych świadczeń wyznaczony jest przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2002 r. Nr 51, poz. 458 ze zm.) Obowiązek organizowania w tym zakresie bezpłatnego nauczania i wychowania oznacza, że gmina nie może pobierać od rodziców (opiekunów) dzieci korzystających z przedszkoli publicznych opłat za zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w załączniku Nr 1 do wspomnianego rozporządzenia MENiS. Opłaty mogą zatem dotyczyć wyłącznie świadczeń w załączniku tym nie wymienionych (np. za wyżywienie dzieci czy też naukę języków obcych). Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania - w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty – odpłatnych świadczeń przedszkoli (a także wysokości samych opłat w stosunku do każdego z takich świadczeń dodatkowych), to czytelność usług opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadający im cennik, co ma niebagatelne znaczenie dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych) odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym.

W § 5 ust. 1-2 uchwały Rada postanowiła:

1. *Odpłatność za pobyt dziecka w gminnym przedszkolu o którym mowa § 5 płatna jest do dnia 10-go każdego miesiąca kalendarzowego.*
2. *Za każdy dzień zwłoki w opłacie za przedszkole mogą być popierane odsetki karne.*

Powyższe zapisy niewątpliwie przekraczają zakres delegacji przewidzianej w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Na podstawie tego przepisu Rada Gminy uzyskała bowiem wyłącznie kompetencje do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych. Tymczasem powołane przepisy uchwały określają sposób opłacania przez rodziców opłat wyliczonych zgodnie z niniejszą uchwałą, a nawet przewidują możliwość naliczania odsetek karnych. Przedmiotowe zapisy naruszają zatem postanowienia § 134 i § 135 (w związku z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym.

Ze względu na istotne naruszenie prawa przez zakwestionowane wyżej fragmenty uchwały, dotyczące ustalenia wysokości opłat za wyżywienie oraz za pobyt dziecka w przedszkolu a także częściowo zasad ich naliczania należało stwierdzić nieważność całej uchwały, bowiem pozostałe zapisy uchwały mają bezpośredni związek z tymi, które zostały zakwestionowane.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Rafał Jurkowlaniec