



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

URZĄD MIEJSKI W DARŁOWIE
WPLYNEŁO DNIA:
01.10.2010
Nr listu polec. _____
Nr rejestru 4930
Przekazano _____

055 DM
RP 71
Q

Szczecin, dnia 28 września 2010 r.

NK.4.AB.0911/ 92 /10
BIURO RADY MIEJSKIEJ
w DARŁOWIE
wpłynęło dnia 4.10.2010 r.
Nr rejestru _____
załączn. _____

Paula Pręmy

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 XLIX/424/10 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie opłaty za dodatkowe świadczenia prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych.

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2010 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła uchwałę Nr XLIX/424/10 w sprawie opłaty za dodatkowe świadczenia prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych.

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

Jako materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Darłowie przywołała m.in. 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 ww. 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 statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Przywołany 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 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 (opłata), 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, 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 zróżnicowań 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 Darłowie ustalając opłatę miesięczną za świadczenia, do których należą:

1. *nadzór nauczyciela nad dzieckiem podczas samodzielnie, indywidualnie wybieranymi przez dziecko zabawami, bez uczestnictwa nauczyciela w tych zabawach,*
2. *pomoc dziecku w czasie spożywania posiłków,*
3. *przygotowania miejsca do wypoczynku i snu dziecka,*
4. *nadzór nauczyciela nad wypoczywającym dzieckiem, nadzór nauczyciela nad dzieckiem w trakcie jego samodzielnych, indywidualnych zabaw na wolnym powietrzu, na terenie przedszkolnego placu zabaw, bez uczestnictwa nauczyciela w tych zabawach,*
5. *zabaw z dzieckiem polegających na zachęcaniu do czytelnictwa, rozwijania uzdolnień plastycznych, muzycznych i teatralnych*

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 wnosić zarówno rodzice dziecka przebywającego w przedszkolu 6 godzin, które nie wymaga pomocy w spożywaniu posiłków, jak i rodzice dziecka przebywającego w nim 8 godzin, które tej pomocy potrzebuje.

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.

Ponadto, w § 3 ust. 1 uchwały Nr XLIX/424/10 Rada postanowiła, iż *opłata miesięczna za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę-Miasto Darłowo wynosi:*

- 1) *140,00 zł za dziecko,*
- 2) *90,00 zł za dziecko – gdy dochód miesięczny rodziców (opiekunów prawnych) uprawnia do pobierania zasiłku rodzinnego,*

3) 80,00 zł za dziecko – gdy do przedszkola uczęszcza dwoje lub więcej dzieci pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, w którym dochód miesięczny uprawnia do pobierania zasiłku rodzinnego

uzależniając ją tym samym nie od rodzaju świadczenia realizowanego ponad podstawę programową – co rozważano wyżej, a od wysokości dochodu miesięcznego uzyskiwanego przez rodziców dziecka. W świetle upoważnienia ustawowego – art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty - takie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli bezspornie stanowi istotne naruszenie prawa (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 509/10).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/424/2010 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie opłaty za dodatkowe świadczenia prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych, 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Andrzej Chmielowski
WICEWOJEWÓDA

Otrzymują:

- Rada Miejska w Darłowie
- a/a

**UCHWAŁA NR XLIX/424/10
RADY MIEJSKIEJ W DARŁOWIE**

z dnia 25 sierpnia 2010 r.

w sprawie opłaty za dodatkowe świadczenia prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych.

Na podstawie art.14 ust.5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r.Nr 256 poz. 2572, Nr 273 poz. 2703, Nr 281 poz.2781, z 2005 r. Nr 17 poz. 141, Nr 94 poz. 788, Nr 122 poz. 1020, Nr 131 poz. 1091, Nr 137 poz. 1304, Nr 167 poz. 1400, Nr 249 poz. 2104, z 2006 r. Nr 144 poz. 1043, Nr 208 poz.1532, Nr 227 poz. 1658, z 2007 r. Nr 42 poz.273, Nr 80 poz. 542, Nr 115 poz. 791, Nr 120 poz. 818, Nr 180 poz. 1280, Nr 181 poz. 1292, z 2008 r. Nr 70 poz.416, Nr 145 poz. 917, Nr 216 poz. 1370, Nr 235 poz. 1618, z 2009 r. Nr 6 poz. 33, Nr 31 poz. 206, Nr 56 poz.458, Nr 219 poz. 1705, z 2010 r.Nr 44 poz. 250, Nr 54 poz. 320) oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591, z 2002 r. Nr 23 poz. 220, Nr 62 poz. 558, Nr 113 poz. 984, Nr 153 poz. 1271, Nr 214 poz. 1806, z 2003 r. Nr 80 poz.717, Nr 162 poz. 1568, z 2004 r. Nr 102 poz. 1055, Nr 116 poz. 1203, z 2005r, Nr 172 poz. 1441, Nr 175 poz.1457, z 2006 r. Nr 17 poz.128, 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 i 146), Rada Miejska uchwała, co następuje:

§ 1. Ustala się opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę - Miasto Darłowo w zakresie przekraczającym podstawę programową wychowania przedszkolnego.

§ 2. Do świadczeń prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych przekraczającą podstawę programową wychowania przedszkolnego należą:

- 1) nadzór nauczyciela nad dzieckiem podczas samodzielnie, indywidualnie wybieranymi przez dziecko zabawami, bez uczestnictwa nauczyciela w tych zabawach,
- 2) pomoc dziecku w czasie spożywania posiłków,
- 3) przygotowania miejsca do wypoczynku i snu dziecka,
- 4) nadzór nauczyciela nad wypoczywającym dzieckiem,
- 5) nadzór nauczyciela nad dzieckiem w trakcie jego samodzielnych, indywidualnych zabaw na wolnym powietrzu, na terenie przedszkolnego placu zabaw, bez uczestnictwa nauczyciela w tych zabawach,
- 6) zabaw z dzieckiem polegających na zachęceniu do czytelnictwa, rozwijania uzdolnień plastycznych, muzycznych i teatralnych.

§ 3. 1. Opłata miesięczna za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę-Miasto Darłowo wynosi:

- 1) 140,00 zł za dziecko,
- 2) 90,00 zł za dziecko - gdy dochód miesięczny rodziców (opiekunów prawnych) uprawnia do pobierania zasiłku rodzinnego,
- 3) 80,00 zł za dziecko - gdy do przedszkola uczęszcza dwoje lub więcej dzieci pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, w którym dochód miesięczny uprawnia do pobierania zasiłku rodzinnego.

2. Opłatę za świadczenia przedszkoli publicznych płatne z góry do dnia 20 każdego miesiąca.

3. W przypadku nieuregulowania należności w określonym terminie, nalicza się odsetki ustawowe.

4. Podstawą zastosowania odpowiedniej stawki opłaty są dokumenty przedłożone przez rodziców (opiekunów prawnych), które pozwolą ustalić dochód rodziny.

§ 4. Opłatę miesięczną w okresie wakacji rodzice (opiekunowie prawni) uiszczają proporcjonalnie do dni, w których dziecko uczęszcza do przedszkola.

§ 5. Traci moc Uchwała Nr XX/181/2004 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia prowadzonych przez Gminę-Miasto Darłowo przedszkoli publicznych.

§ 6. Wykonanie Uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta oraz Dyrektorowi Przedszkola nr 1, Dyrektorowi Przedszkola nr 2, Dyrektorowi Przedszkola nr 3.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2010 r.

~~PRZEWODNICZĄCY~~
Rady Miejskiej
w Darłowie
Zbigniew Grosz