

Paweł Sularz
Radny Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych ¾
Kraków

PM/OR-05

10.02.09

✓

Szanowny Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa

URZĄD MIASTA KRAKOWA Kancelaria Magistratu Plac Wszystkich Świętych 3/4	
Data	2009 -02- 10 (1)
Nr	5398446
zał.	0
Pobrano opłatę skarbową zł	

INTERPELACJA

Zgodnie z Ustawą o systemie oświaty korzystanie z przedszkoli jest bezpłatne w zakresie określonego minimum programowego czyli 5 godz obecności dziecka w przedszkolu.

Art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, upoważnił radę gminy do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych. Z delegacji przewidzianej w przywołanym przepisie wynika jednak, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych rada gminy ustala z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 tej ustawy. Ten ostatni przepis przewiduje z kolei, że przedszkole publiczne to takie przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Czas na realizację podstawy programowej nie może być zaś krótszy niż 5 godzin

UCHWAŁA NR XXXI/407/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z samorządowych przedszkoli oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Kraków. w par 6. stwierdza

4. Rodzic (opiekun prawny) dziecka uczęszczającego do przedszkola powyżej 5 godzin dziennie i korzystającego z jednego, dwóch lub trzech posiłków, zobowiązany jest do comiesięcznej odpłatności za pobyt dziecka w placówce, z zastrzeżeniem ust. 5 i 7, w wysokości:

- a/ 12 % za dziecko – w przypadku korzystania z przedszkola przez jedno dziecko,
- b/ 10 % za każde dziecko – w przypadku korzystania z przedszkola przez dwoje dzieci,
- c/ 7 % za każde dziecko - w przypadku korzystania z przedszkola przez więcej niż dwoje dzieci, aktualnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę /Dz. U. Nr 200 poz. 1679/.

Oznacza, iż krakowskie regulacje nie uzależniają opłaty od np:

- czasu przebywania dziecka ponad minimum programowe w przedszkolu
- dobrowolnych zajęć dodatkowych
- liczby posiłków

Gmina Kraków zatem ustaliła stałą opłatę dla dziecka za korzystanie z przedszkola. Rodzice są zmuszeni ponosić opłatę stałą, nawet jeśli ich dziecko nie korzystało z zajęć przekraczających podstawę programową.

W oparciu o orzecznictwo administracyjne istnieje poważne domniemanie, iż krakowskie regulację naruszają ustawę i systemie oświaty, zaś ustanowiona opłata nie może być pobierania ze względu na swą wadliwość prawną. Uchwała w sprawie opłat za świadczenia przedszkola publicznego musi bowiem zawierać jasne, wyczerpujące uregulowania czyli musi ona zawierać dokładnie jakie zajęcia są proponowane w zamian za opłatę. Rada gminy może ustalić jedynie opłaty za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową np. za rytmikę, naukę języków obcych, za każdą godzinę opieki nad dzieckiem w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej. Korzystanie z tych usług musi być dobrowolne. Tymczasem w Krakowie rodzice płacą za obecność dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin (bez względu na ilość kolejnych godzin), za wyżywienie i za zajęcia dodatkowe w formie osobnej opłaty.

Przytoczony zapis uchwały RMK narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń. Zastosowanie tej zasady w przypadku opłat za usługi przedszkolne oznacza, iż opłatę wnosi się za konkretne usługi wykraczające poza minimum programowe, które muszą korespondować z jasno sprecyzowanymi kosztami. Krakowska uchwała natomiast ustala stałą kwotę będącą procentową pochodną minimalnego wynagrodzenia. Tak ustalona opłata nosi znamiona opłaty stałej, a przez to narusza dyspozycję art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Gmina Kraków ustalając stawkę opłaty nie uwzględniła, że nie każde dziecko będzie korzystało ze wszystkich świadczeń przekraczających podstawę programową.

W cywilnoprawnej relacji (a z nią mamy do czynienia w sytuacji podpisania umowy pomiędzy zainteresowaną stroną a przedszkolem) istotne znaczenie ma zasada ekwiwalentności świadczeń zawarta w art. 487 § 2 Kc, stanowiącym, że umowa jest wzajemna, gdy obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Cechę umów wzajemnych stanowi to, że każda ze stron wg treści umowy jest zobowiązana do świadczenia wobec drugiej, uznanego za odpowiednik (równoważnik, ekwiwalent) tego, co sama otrzymuje. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Należy więc uznać, że ustalenie opłat za świadczenia przedszkoli przekraczające podstawę programową winno polegać na określeniu wysokości konkretnych opłat za poszczególne świadczenia zgodnie z zasadą ekwiwalentności.

Ten pogląd podziela **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku III SA/Wr 358/08 z dnia 2008-09-24** „Takie ogólnikowe ujęcie przedmiotowej opłaty powoduje w istocie przyjęcie tylko jednej, a przy tym sztywnej opłaty, która w istocie nakłada na rodziców dzieci obowiązek jej ponoszenia w każdym przypadku korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, niezależnie od rozmiaru i rodzaju tych dodatkowych świadczeń oferowanych poza podstawą programową przez przedszkole, oraz bez związku z tym, czy konkretne dziecko korzysta w ogóle z owych dodatkowych świadczeń (a jeśli nawet tak, to w jakim rozmiarze). Kontrolowana uchwała jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powinna zakresem swojego uregulowania obejmować wszystkie możliwe sytuacje. Chybiony jest więc argument Gminy, że wszystkie dzieci korzystające z oddziałów funkcjonujących osiem godzin i więcej, korzystają ze wszystkich trzech posiłków. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że wychowanek przedszkola mimo, że będzie w nim przebywał w okresie przekraczającym podstawę programową, nie będzie korzystał ze wszystkich trzech posiłków lub nawet nie będzie ich spożywał w ogóle”

Takie ograniczenie jest w pełni pożądane albowiem jak stwierdzono w uzasadnieniu do kolejnego wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2008 r. nr III SA/Wr 622/07** powinność precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń jest oczywista z

co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że tylko w ten sposób można zweryfikować, czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, do którego to przepisu ustawodawca odesłał przecież wprost w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres takich bezpłatnych świadczeń wyznaczony jest aktualnie przepisami przywołanego już rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. 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 żywienie dzieci czy też za naukę języków obcych). Drugi powód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej 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.

Ustalenie tej opłaty na sztywnym poziomie nie pozwala bowiem na kontrolę, czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego. Taki zabieg zmusza też w istocie do ponoszenia wyznaczonej opłaty w każdym przypadku, niezależnie od rozmiaru (czasu korzystania) i charakteru dodatkowych usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole publiczne.

Podobny pogląd odnajdujemy w wyroku WSA w Lublinie z dnia 2008-05-29, w którym czytamy: „Wypracowane orzecznictwo dawało wyraz zapatrywaniu o konieczności konkretyzowania w uchwałach świadczeń, za które przedszkola mają pobierać opłaty w celu realizacji zasady ekwiwalentności tych świadczeń i opłat. Taka linia orzecznictwa pozwala bowiem na weryfikację czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne według art. 6 ust. 1 pkt 1 powołanej (...) ustawy o systemie oświaty, do którego to przepisu ustawodawca odesłał wprost w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Zakres takich bezpłatnych świadczeń wyznaczony jest aktualnymi 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. nr 51, poz. 458 ze zm.)”

Wątpliwości nie pozostawia nam również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2008-11-03:

„Bezwzględnie, pośród danin publicznych dokonać można wyodrębnienia dwóch kategorii: podatków i opłat. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty wydają się stanowić wynagrodzenie za związane z kosztami działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa (np. opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.). Opłatę możemy zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. W ocenie składu orzekającego taki właśnie charakter ma opłata ustalona na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (por. M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Dom Wydawniczy

ABC Warszawa 2006, str. 157). Obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest zatem wykazanie, iż wysokość obowiązku pieniężnego nałożonego na rodzica dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą."

Przytoczone orzecznictwo oznacza w moim przekonaniu, iż regulacje gminne w zakresie ustanawiania opłat za korzystanie z przedszkoli jest wadliwe. W moim odczuciu gdyby doszło do zaskarżenia tej uchwały do WSA w Krakowie zostanie ona prawdopodobnie uchylona.

Dlatego też proszę określić

- jakie kroki wobec przytoczonego orzecznictwa zamierza podjąć gmina Kraków?
- czy będą prowadzone analizy prawne w celu wyeliminowania wadliwego sposobu pobierania opłat?
- Czy wobec tego orzecznictwa istnieje obawa iż rodzice zaczną bojkotować wnoszenie opłat w oparciu o regulacje gminne?

Safer