

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2012 r. za pośrednictwem Rady Miasta Łęczyny prokurator Prokuratury Okręgowej w Katowicach skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 2 uchwały Rady Miasta Łęczyny z dnia 30 września 2010 r. Nr LXVIII/451/10 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę Łęczyny w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miasta Łęczyny z dnia 28 grudnia 2010 r. Nr III/9/10.

Skarżący zarzuca uchwale istotne naruszenie prawa, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn.zm.) polegające na ustaleniu stałej opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w § 1 uchwały w wysokości 0,13% minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdą rozpoczętą godzinę zajęć.

Zdaniem skarżącego takie uregulowanie wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola jest niedopuszczalne, bowiem nie uwzględnia zasady ekwiwalentności świadczeń, nie określając za jakie konkretne świadczenia opłata jest pobierana, a nie wskazywać opłaty stałej. Według skarżącego, sposób ustalenia opłaty powinien być oparty na kalkulacji ekonomicznej wraz z uzasadnieniem naliczania określonych opłat w zależności od rodzaju i jakości oferowanych świadczeń.

W ocenie Rady Miasta Łęczyny, skarga pozbawiona jest podstaw faktycznych i prawnych, bowiem zaskarżona uchwała została wydana z poszanowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Podstawą do wydania przedmiotowej uchwały był przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity – Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn.zm.), zgodnie z którym „Organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2.”

Jak wynika z treści art. 6 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy – „przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.”

Przywołane wyżej przepisy nie wskazują, w jaki sposób organ prowadzący powinien dokonać ustalenia wysokości opłaty. Wymuszają jedynie samo jej określenie. Jako nieuprawniony zatem należy uznać wnioski, jakoby ustalenie tej opłaty musiało wynikać ze szczegółowej kalkulacji ekonomicznej, która powiąże określone usługi dydaktyczne, czas ich trwania i stawki. Analizowane przepisy nie zawierają również obowiązku uwzględnienia w treści uchwały katalogu konkretnych usług i ich cen.

Stawiając zarzuty przedmiotowej uchwale skarżący dokonuje wykładni rozszerzającej, która nie ma uzasadnienia w treści analizowanych przepisów. Sam fakt, iż ustawodawca użył określenia „opłata za świadczenia udzielane przez przedszkola” nie może być równoznaczny z ustaleniem, iż organ prowadzący ma obowiązek ustalić katalog tych świadczeń. To zresztą, jakie zadania realizowane są przez przedszkola wynika już z samej ustawy o systemie oświaty, która w art. 6 stanowi, iż :

„Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.”

Bardzo szeroki zakres pojęć „nauczanie”, „wychowanie” i „opieka”, powoduje, iż de facto każda czynność realizowana przez nauczyciela z dziećmi w ramach podstawy programowej w przedszkolu mieści się w ich zakresie. Stąd też prawdopodobnie ustawodawca zdecydował się powiązać ustalenie opłaty z czasem udzielania świadczeń, na skutek czego po nowelizacji z 2010 r. ustalono obecne brzmienie przepisu odwołujące się do przekroczenia czasu przeznaczanego na realizację podstawy programowej (5 godzin).

Jest to w pełni uzasadniony kierunek, bowiem nie sposób oczekiwać – jak chciałby tego skarżący – aby na zasadach ekonomicznej kalkulacji organy prowadzące określały katalog czynności realizowanych w przedszkolach. Nie przystaje to do rzeczywistości, w której nauczyciel zajmujący się dziećmi w wieku 3,4 lat musi elastycznie odpowiadać na ich potrzeby i trudności z percepcją i przyswajaniem zaplanowanych treści dydaktycznych. Nie tylko na etapie tworzenia prawa miejscowego, ale przede wszystkim w trakcie jego stosowania – nie sposób wyobrazić sobie naliczania opłat z uwzględnieniem stawek za poszczególne rodzaje zajęć. Nauczyciel musiałby w takiej sytuacji w trakcie jednej godziny zajęć różnicować te stawki w stosunku do każdego dziecka, biorąc pod uwagę, czy w danej chwili udało mu się zrealizować na przykład zajęcia plastyczne, czy tylko ogólne opiekuńcze.

Zdaniem Rady Miasta Łęczyny przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty powinien być interpretowany bardziej pod kątem wykładni celowościowej, która ustali jakie były intencje ustawodawcy i cel wprowadzonego przepisu. Celem tym z pewnością było zapewnienie odpowiednich warunków rozwoju, nauki i wychowania dzieciom na etapie wychowania przedszkolnego, a nie powiązanie tych naczelnych zadań przedszkola z ekonomią i wynikającą z niej ekwiwalentnością świadczeń. Przejście na grunt ekonomii z pewnością mogłoby się okazać bolesne dla mieszkańców Gminy, bowiem kalkulacje czysto ekonomiczne związane z kosztami utrzymania przedszkola, wysokością wynagrodzeń nauczycieli, opłatami za media, etc... prowadziłyby do ustalenia stawek na drastycznie wyższym od obecnego poziomie.

Takie rozważania przyświecały radnym Rady Miejskiej w Łęczynach, kiedy podejmowali zaskarżone uchwały. Rada kierowała się względami natury społecznej i słusznościowej, a także możliwościami finansowymi Gminy Łęczyny, przy czym dokonując stosownych ustaleń i podejmując zaskarżoną uchwałę Rada działała na podstawie przepisu art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, który – co jeszcze raz należy podkreślić – w swej ogólności – dawał podstawę do ustalenia stawki opłaty bez odniesienia jej do szczegółowego katalogu usług.

W świetle powyższego, oddalenie skargi prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach o stwierdzenie nieważności § 2 uchwały Rady Miasta Łęczyny z dnia 30 września 2010 r. Nr LXVIII/451/10 w sprawie opłat za świadczenia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę Łęczyny w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miasta Łęczyny z dnia 28 grudnia 2010 r. Nr III/9/10, jest uzasadnione.