

Do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Poznaniu
ul. F. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim
ul. Krotoszyńska 37
63-400 Ostrów Wielkopolski

Strona przeciwna: Rada Gminy Trzcinica
ul. Jana Pawła II 47, 63-620 Trzcinica
repr. przez Przewodniczącego
Rady Gminy Trzcinica
Zdzisława Mikołajczyka

Odpowiedź na skargę

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Rada Gminy Trzcinica przekazuje skargę wniesioną dnia 17 stycznia 2013 r. przez Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Nr VII/34/2011 Rady Gminy Trzcinica z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Trzcinica oraz wnosi o:

- 1) oddalenie skargi w całości,
- 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej zwrotu kosztów postępowania, według norm przepisanych.

Uzasadnienie

W dniu 19 kwietnia 2011 r. Rada Gminy Trzcinica podjęła uchwałę Nr VII/34/2011 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Trzcinica.

Z kolei w dniu 10 stycznia 2013 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył skargę na wskazaną powyżej uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, polegające na:

- 1) naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń i ustaleniu opłaty za świadczenia publicznych przedszkoli samorządowych wykraczające poza podstawę programową wychowania

przedszkolnego i realizowane w wymiarze ponad 5 godzin dziennie w ten sposób, że wysokość tej opłaty powiązano z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, natomiast nie skorelowano wysokości tej opłaty z rzeczywistymi kosztami świadczenia usługi,

2) uregulowaniu uchwałą kwestii zawierania umów cywilno-prawnych pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego we wskazanym przepisie ustawy.

Odpowiadając na skargę po jej wnikliwym przeanalizowaniu, należy stwierdzić, iż zarzuty w niej podniesione w przekonaniu Rady Gminy Trzcínica są nieuzasadnione, a tym samym skarga zasługuje na oddalenie w całości. Uzasadniając powyższe stanowisko podnosimy co następuje.

Otóż materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały).

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Natomiast według art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, 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.

W świetle powołanych wyżej przepisów, świadczenia publicznych przedszkoli dotyczące nauczania i wychowania w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego winny być zawsze bezpłatne. Wszystkie inne zaś usługi świadczone w przedszkolu, przekraczające wymiar zajęć, o których mowa wyżej, mogą być z woli rady gminy odpłatne i tylko tych świadczeń dotyczyć może uchwała rady gminy.

Ustalając opłaty z omawianego tytułu rady gmin nie mają co wydaje się oczywiste pełnej swobody w kształtowaniu jej wysokości. Opłaty, w tym również za zajęcia prowadzone poza obowiązkowym bezpłatnym zakresem przez przedszkola publiczne, powinny być oparte na zasadzie ekwiwalentności, co oznacza, że każda opłata musi być powiązana z konkretnymi kosztami świadczenia tych usług. Uchwała ta powinna określać poszczególne świadczenia oferowane przez przedszkole publiczne, a także określać wysokość opłaty za te świadczenia. Opłata nie może mieć przy tym charakteru stałego, ale musi właśnie uwzględniać rodzaj świadczeń, oraz czas ich trwania i czas faktycznego korzystania z nich przez dziecko. Skonstruowanie bowiem opłaty jako elementu stałego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym w tej kwestii sprawia, że poza kontrolą pozostaje to, czy w opłacanych zajęciach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego, czy mieszczą się także świadczenia zaliczone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej dotyczącym podstawy programowej.

Przenosząc powyższe wywody prawne na grunt rozpatrywanej sprawy, **wbrew temu co**

twierdzi skarżący należy dojść do wniosku, że zaskarżona uchwała określa rodzaj i wymiar dodatkowych świadczeń, a także wysokość opłat za te dodatkowe świadczenia, która jest uzależniona od czasu pobytu dziecka w przedszkolu, a który to czas jest najistotniejszym kryterium z punktu widzenia możliwości prawnej pobierania w/w opłat. Z drugiej strony należy w tym miejscu stwierdzić, że Rada Gminy Trzcinica ustalając w/w opłaty nie mogła realnie rzecz przyjmując uczynić tego w inny sposób, tj. określając odrębne stawki dla poszczególnych świadczeń dodatkowych, gdyż koszty na które składają się te świadczenia, tj. koszty wynagrodzeń nauczycieli i pochodnych od tych wynagrodzeń są takie same (identyczne). Istnieje zatem w takiej sytuacji faktyczny brak możliwości różnicowania wysokości opłat poszczególnych świadczeń.

Nie oznacza to jednakowoż w żadnym wypadku braku ekwiwalentności tychże świadczeń, albowiem wbrew twierdzeniom skarżącego opłaty te są powiązane właśnie z konkretnymi kosztami świadczenia w/w usług. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest szacunkowa kalkulacja kosztów prowadzenia przedszkoli samorządowych w Gminie Trzcinica, stanowiąca załącznik do niniejszej odpowiedzi na skargę, jako jej integralna część.

Z drugiej natomiast strony konieczne jest w tym miejscu podkreślenie iż skarżący zarzucający Radzie Gminy Trzcinica nieekwiwalentność przedmiotowych opłat, a w zasadzie ich wysokości w jakikolwiek, konkretny sposób, bez wskazania konkretnych argumentów i dowodów (wyliczeń) nie wykazał braku ekwiwalentności tych opłat, co było jego obowiązkiem konstruując ów zarzut skargi.

Nie można przy tym zgodzić się z zawartym w skardze twierdzeniem, że ustawodawca w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty określił iż ustalona wysokość opłaty nie może procentowo odnosić się do minimalnego wynagrodzenia za pracę, gdyż taki sposób ustalenia tejże opłaty nie jest w żaden sposób skorelowany z faktycznymi kosztami świadczonych usług. Takie stanowisko wcale nie wynika bowiem z gramatycznej (literalnej) wykładni powołanego wyżej przepisu, który w tej kwestii nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych, dając radom gmin przy ustalaniu tychże opłat pewny zakres swobody, pod warunkiem, że tak ustalona opłata nie będzie miała oczywiście charakteru sztywnego (stałego), a tym samym, że będzie się cechować ekwiwalentnością, która to sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Trzeba w tym miejscu także podnieść iż zgodnie z ogólnie obowiązującymi i akceptowanymi przez doktrynę zasadami wykładni przepisów prawnych obowiązuje zasada pierwszeństwa stosowania dyrektyw wykładni językowej.

Procentowe ustalenia w § 3 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały przez Radę Gminy Trzcinica wysokości opłat w odniesieniu do najniższego wynagrodzenia za pracę jest uzasadnione po pierwsze faktem, o czym wspomniano już wyżej obowiązywania identycznych kosztów składających się na poszczególne dodatkowe świadczenia, o których mowa w § 1 przedmiotowej uchwały, w tym przede wszystkim kosztów wynagrodzeń nauczycieli realizujących w/w świadczenia i kosztów od nich pochodnych, a które to wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 3 i 11 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) podlegają corocznemu podwyższeniu.

Wypada również w tym miejscu wskazać iż obowiązujące dotychczas na podstawie zaskarżonej uchwały wysokości opłat za świadczenia dodatkowe de facto nie pokrywają w pełnym zakresie kosztów ponoszonych w tym celu przez Gminę Trzcinica, czego potwierdzeniem jest wyżej powołana szacunkowa kalkulacja kosztów prowadzenia przedszkoli.

W uzasadnionym przekonaniu Rady Gminy Trzcinica również zarzut skarżącego iż sporna opłata ustalona i obliczona została na podstawie, nie faktycznego czasu pobytu dziecka w

przedszkolu, a wyłącznie na podstawie czasu deklarowanego przez rodziców. Przeczą bowiem temu stanowisku postanowienia § 3 ust. 3 kwestionowanej uchwały, które stanowią iż opłata miesięczna za dodatkowe świadczenia jest umniejszana w przypadku nieobecności dziecka za każdy dzień nieobecności, przyjmując za podstawę rozliczenia liczbę dni zajęć w danym miesiącu. Jak wynika zatem z zacytowanego powyżej postanowienia uchwały rodzice dziecka uczęszczającego do przedszkoli samorządowych Gminy Trzcinica uiszczają te opłaty wyłącznie za faktyczny, a nie deklarowany czas pobytu swego dziecka w przedszkolu.

Także zarzut skarżącego iż postanowienia § 4 zaskarżonej uchwały polegające na uregulowaniu kwestii zawierania umów cywilno-prawnych pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci zostały uregulowane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wydaje się być nieuzasadniony. Postanowienia te bowiem zdaniem Rady Gminy Trzcinica nie mają de facto charakteru normatywnego, a wyłącznie informacyjny, skierowane są one tylko do rodziców (opiekunów prawnych) dzieci uczęszczających do przedszkoli, celem ich właśnie poinformowania (uświadomienia) o zasadach uiszczania przedmiotowych opłat.

Niezależnie od powyższych wywodów Rada Gminy Trzcinica zwraca uwagę iż rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskim z dnia 24 kwietnia 2011 r. stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Rozstrzygnięcie to jednakże, w związku z wniesioną przez Gminę Trzcinica w tej kwestii skargą, wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 października 2011 r. zostało uchylone (sygn. sprawy II SA/Po 653/11).

W tym stanie rzeczy stanowisko Rady Gminy Trzcinica zawarte we wstępie niniejszej odpowiedzi wydaje się być uzasadnione.

Załącznik:

- odpis odpowiedzi na skargę

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
mar Józef Mikołajczyk