

**UCHWAŁA NR XXXIII/208/2013
RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE
Z DNIA 12 lutego 2013 R.**

w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim wniesioną w dniu 14 stycznia 2013r. na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie Nr VI/38/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kępno.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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 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 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, poz. 1101 i poz. 1529), **uchwała się, co następuje :**

§ 1

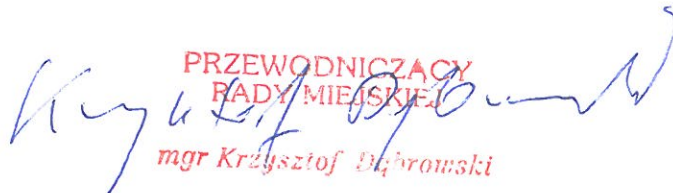
1. Przekazać Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim wniesioną w dniu 14 stycznia 2013 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie Nr VI/38/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kępno, wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę.
2. Uznać skargę, o której mowa w ust. 1, za niezasadną i wniesć o jej oddalenie.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Kępno.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


**PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ**
mgr Krzysztof Dąbrowski

UZASADNIENIE

UCHWAŁY NR XXXIII/208/2013 RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE Z DNIA 12 lutego 2013 R.

w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim wniesioną w dniu 14 stycznia 2013r. na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie Nr VI/38/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kępno,

W dniu 14 stycznia 2013 r. wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie skarga Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie Nr VI/38/2011 z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kępno.

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim zarzucił zaskarżonej uchwale rażące naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, polegające na : 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; uregulowaniu uchwałą kwestii zawierania umów cywilno-prawnych pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego we wskazanym przepisie ustawy.

W uzasadnieniu ww. skargi, odnośnie pierwszego z podniesionych w petitum skargi zarzutów wskazano, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty konieczne jest precyzyjne określenie wymiaru i jakości tych świadczeń, w formie cennika i w oparciu o zasadę ekwiwalentności świadczeń. Dlatego też w uchwale podejmowanej w wykonaniu upoważnienia z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty należy szczegółowo wskazać za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest żądana i co się na opłacone świadczenie składa. Ustalając wysokość opłat rada gminy nie ma pełnej swobody w jej kształtowaniu, albowiem zasada ekwiwalentności wymaga, aby każda opłata dotyczyła konkretnego świadczenia i była wprost skorelowana z konkretnymi kosztami świadczenia usług. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci przy podejmowaniu decyzji kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. W ocenie Skarżącego, zaskarżona uchwała powyższych standardów nie spełnia, wprowadza bowiem opłatę odnoszącą się do minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na dany rok i nie jest w żaden sposób skorelowana z faktycznymi kosztami świadczonych usług. Sposób ustalenia opłaty w powiązaniu z najniższym wynagrodzeniem za pracę powoduje nadto jej automatyczny wzrost w przypadku wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, i to bez jakiegokolwiek powiązania z kalkulacją ekonomiczną świadczonych usług.

Za niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty uznać należy, w ocenie Skarżącego, zaokrąglanie opłaty do pełnych złotych. Taki zabieg powoduje bowiem, w ocenie Skarżącego, faktyczny wzrost opłaty ponoszonej przez rodziców za świadczenia przedszkoli i pozostaje w sprzeczności z zasadą ekwiwalentności świadczeń.

Odnosnie drugiego z zarzutów podniesionych w petitum skargi, w uzasadnieniu ww. skargi wskazano, iż przepis § 3 zaskarżonej uchwały, zawierający regulację dotyczącą zawierania umów cywilno-prawnych pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci, niewątpliwie wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie może być przedmiotem regulacji dokonanej przez organ samorządu gminy. W tej sytuacji wskazana regulacja uchwały zawarta w § 3, niewątpliwie wykraczająca, w ocenie Skarżącego, poza upoważnienie ustawowe, podjęta została z naruszeniem zawartych w przepisach art. 7 i art. 94 Konstytucji.

Wskazując na powyższe zarzuty, Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Kępnie.

Po pierwsze, za niezasadny uznać należy zarzut rzekomego rażącego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, polegającego na naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń poprzez ustalenie wysokości opłaty za świadczenia publicznych przedszkoli samorządowych wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego i realizowane w wymiarze ponad 5 godzin dziennie w powiązaniu z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę i nie skorelowaniu wysokości tej opłaty z rzeczywistymi kosztami świadczenia usługi.

Z treści postanowień art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie wynika, że opłata za ww. świadczenia przedszkolne ma być ceną odpowiadającą – w całości czy też w określonej części – wydatkom ponoszonym przez organ. Artykuł ten nie określa reguł, według których ma być ustalana opłata i nie nawiązuje przy ustalaniu jej wysokości do wysokości ponoszonych przez przedszkola kosztów za świadczone usługi opiekuńczo-wychowawcze. Ustawodawca w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty pozostawił organom samorządu gminnego swobodę w zakresie ustalania ww. opłat. Z brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wynika, że czas bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie. Oznacza to, że organ gminy może za pozostały czas pobytu dziecka w przedszkolu ustalić opłaty lub nie, oraz ustalić je w określonej przez siebie wysokości. Organ samorządu ma przy realizacji swoich zadań znaczny stopień swobody we wprowadzaniu regulacji, najlepiej odpowiadających lokalnym stosunkom społecznym. Jest to zgodne z ideą samorządności, zgodnie z którą mieszkańcy poprzez wybranych przedstawicieli realizują cele najważniejsze dla danej wspólnoty samorządowej. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt I OPS 6/12.

Ustalenie wysokości opłaty za świadczenia publicznych przedszkoli samorządowych wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego i realizowane w wymiarze ponad 5 godzin dziennie w powiązaniu z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę nie stanowi rażącego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, polegającego na naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń. Jest to bowiem tylko techniczny sposób ustalenia wysokości tych opłat. A jak zostało to już podniesione wyżej, ustawodawca w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty pozostawił organom samorządu gminnego swobodę w zakresie ustalania ww. opłat, nie narzucając sposobu ustalania tych opłat, nie wskazując wyrażnie, iż ma być to opłata ustalona w sposób kwotowy, a tym samym nie zakazując ustalenia tejże opłaty w sposób procentowy.

Ponadto, ustalenie przez Radę Miejską w Kępnie wysokości przedmiotowej opłaty w powiązaniu z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę nie oznacza, iż opłata ta ma charakter nieekwiwalentny w stosunku do uzyskanych świadczeń. Rzeczywiste koszty świadczeń udzielanych przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Kępno, przewyższają bowiem wysokość opłat wnoszonych przez rodziców. Nawet minimalny wzrost przedmiotowej opłaty spowodowany technicznym zabiegiem jej zaokrąglenia nie powoduje, iż pokrywa ona rzeczywiste koszty związane z udzielaniem ww. świadczeń. Nie można więc w takiej sytuacji mówić o naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń.

Stawki opłat faktycznie uzależnione są tylko i wyłącznie od ponoszonych kosztów na realizację zadań wykraczających poza podstawę programową. Stawki opłat określone w przedmiotowej uchwale, ponoszone przez rodziców/prawnych opiekunów, ujęte procentowo, zaledwie w 62% pokrywają faktycznie ponoszone koszty przez Gminę Kępno w przypadku korzystania z usług przedszkolnych do 2 godzin powyżej podstawy programowej i 41% w przypadku korzystania z usług przedszkolnych do 4 godzin powyżej podstawy programowej. Uchwalenie stawek poprzedzały analizy finansowe kosztów utrzymania przedszkoli, symulacje liczby dzieci korzystających z usług na kolejne lata oraz wzrost minimalnego wynagrodzenia w latach 2005-2011. Przygotowane (i przedstawione podczas posiedzeń Komisji Rady Miejskiej w Kępnie) 3 warianty opłat określały różny sposób naliczenia opłat. Jednym z przedstawionych wariantów był wariant ponoszenia przez rodziców faktycznych kosztów usług przedszkolnych, jednak Radni podejmując ostatecznie zaskarżoną uchwałę, ustalili stawki opłat na poziomie ok. 61% faktycznie ponoszonych kosztów do 2 godzin pobytu powyżej podstawy programowej i ok. 40% faktycznie ponoszonych kosztów do 4 godzin pobytu powyżej podstawy programowej. Na podstawie wyliczeń średni koszt jednej godziny zajęć na jedno dziecko wykraczających poza podstawę programową wynosił 3,64 w 2011 roku przedmiotowa Uchwała określała stawki opłat 7,22% od najniższej krajowej za 2 godziny miesięcznie i 9,38 % za 4 godziny miesięcznie, co w przeliczeniu na jedną godzinę wynosi odpowiednio 2,52 za godzinę przy pobycie do 2 godzin poza podstawę i 1,55 za godzinę przy pobycie do 4 godzin poza podstawę (stawkę za 1 godzinę wyliczoną biorąc pod uwagę średnio 21 dni w miesiącu). Taki wariant pozwolił na zwiększenie dostępności do usług przedszkolnych (ze względu na niską cenę) dla rodziców pracujących, którzy mają potrzebę pozostawienia dziecka pod opieką przedszkola 9 godzin dziennie (protokół z posiedzenia Komisji Oświaty z dnia 11 marca 2011r wraz z załączonymi wyliczeniami). Analizując budżet kolejnego roku – 2012 i poziomu wzrostu minimalnego wynagrodzenia, stwierdza się, że pomimo automatycznego – uzależnionego od wzrostu minimalnego wynagrodzenia – wzrostu opłat za usługi przedszkolne wykraczające poza podstawę programową, stawki te nie przekraczają 62 % faktycznie ponoszonych opłat przez Gminę Kępno. Pomimo wzrostu opłat uzależnionych od najniższej krajowej nie wzrasta proporcja opłat ponoszonych przez rodziców w stosunku do faktycznych kosztów usług przedszkolnych.

Wobec powyższego, zarzut Prokuratora, iż sposób ustalenia opłaty w powiązaniu z najniższym wynagrodzeniem za pracę powoduje nadto jej automatyczny wzrost w przypadku wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, i bez jakiegokolwiek powiązania z kalkulacją ekonomiczną świadczonych usług - jest bezzasadny. Gmina Kępno przeprowadziła szczegółową kalkulację finansową i przedstawiła ją Radnym Rady Miejskiej w Kępnie przed przystąpieniem do podejmowania przedmiotowej uchwały. Dodatkowo Wydział Oświaty Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie, sukcesywnie – za każdym razem kiedy wzrasta minimalna płaca, dokonuje analizy kosztów w przedszkolach w powiązaniu ze wzrostem opłat za świadczenie usług w przedszkolach. Minimalna płaca rośnie mniej dynamicznie aniżeli faktyczne koszty utrzymania przedszkoli

Za niezasadny uznać należy również drugi z zarzutów rzekomego rażącego naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie prawa materialnego, a mianowicie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7

września 1991 r. o systemie oświaty, polegającego na zawarciu w § 3 zaskarżonej uchwały, regulacji dotyczącej zawierania umów cywilno-prawnych pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci, wykraczającej poza upoważnienie ustawowe.

Z pewnością w pojęciu "ustalenie opłat za świadczenia przedszkoli publicznych", jakim prawodawca posłużył się w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, nie mieści się ustalenie wzorów umów, co stanowi materię prawa cywilnego - w ramach przewidzianej tam swobody umów - niepodlegającą reglamentacji publicznoprawnej. Zawarcie tego typu regulacji w uchwale podjętej w oparciu o delegację ustawową z ww. przepisu stanowiłoby rażące naruszenie prawa materialnego. Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Kępnie tego typu regulacji jednakże nie zawiera. W § 3 zaskarżonej uchwały zawarto stwierdzenie, iż „szczegółowe warunki udzielania świadczeń, o których mowa w § 2, oraz sposób pobierania za nie opłat określą umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy dyrektorami przedszkoli a rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci”. Za istotne (w tym rażące) naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Rodzaje naruszeń przepisów, które należy zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały, to naruszenia znaczące, wpływające na treść aktu, dotyczące meritum sprawy. Regulacja uchwały zawarta w § 3 nie wpływa znacząco na treść zaskarżonej uchwały, nie kształtując bezpośrednio sytuacji prawnej osób trzecich, może zatem stanowić, co najwyżej, nieistotne naruszenie prawa.

Stosownie do postanowień art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn.zm.) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 ww. ustawy).

Z uwagi na powyższe okoliczności, przekazanie przedmiotowej skargi Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu oraz wniesienie na nią odpowiedzi znajduje uzasadnienie i rodzi potrzebę podjęcia przez Radę Miejską w Kępnie niniejszej uchwały.

BURMISTRZ
Kempa
Aniela Kempa