



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1961

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 446/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędzia WSA Alojzy Wyszowski (spr.)

Protokolant

Jolanta Pocięjowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie
z dnia 24 lutego 2011 r. nr V/19/11

w przedmiocie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Bardo

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1 i 2, § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały;**
- II. oddała dalej idącą skargę;**
- III. orzeka, że uchwała określona w części I wyroku nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich – na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 24 lutego 2011 r. nr V/19/11 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Bardo, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na poniższe uchybienia:

- I. istotne naruszenie prawa materialnego – tj. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572 ze zm.) dalej ustawa polegające na:
 - braku sprecyzowania w § 2 ust. 1 uchwały rodzaju świadczeń przekraczających minimum programowe wychowania przedszkolnego, enumeratywnie wykazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edu-

kacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17),

– braku wyodrębnienia kosztów poszczególnych zajęć ponadprogramowych, a wskazania wyłącznie ogólnikowo w § 2 ust. 2, że odpłatność świadczeń opiekuńczo-wychowawczych przedszkoli ustala się w wysokości 2,50 złotych za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu,

II. istotne naruszenie prawa polegające na ustaleniu w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały odpłatności dziennej za wyżywienie, pomimo braku podstawy prawnej do podjęcia przepisów uchwały w tym zakresie,

III. istotne naruszenie prawa polegające na ustaleniu w § 4 skarżonej uchwały, że zakres świadczeń przekraczających pięciogodzinny wymiar będzie ustalony w treści umowy cywilno-prawnej, zawieranej pomiędzy rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka, a Zespołem Szkolno-Przedszkolnym im. KEN w Bardzie z Filią w Przyłęku – pomimo braku podstawy prawnej do podjęcia przepisów uchwały w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy podał, że w § 2 pkt. 1 uchwały określono, że „miesięczna odpłatność rodziców (opiekunów prawnych) za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego obejmuje zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne dla dzieci przebywających w przedszkolu powyżej 5 godzin dziennie”.

W § 2 pkt 2 uchwały podano, że „koszt jednostkowy za świadczenia, o których mowa w ust. 1, rozpoczął godzinę pobytu dla powyżej minimum programowego ustala się w wysokości 2,50 złotych”.

Ponadto Rada Gminy w § 3 ust. 1 uchwały przyjęła „odpłatność dzienną za wyżywienie ustala się na poziomie kosztu zakupu surowca”.

W ocenie Prokuratora Rejonowego postanowienia § 2 pkt 1 i 2 uchwały są sprzeczne z art. 14 ust. 5 ustawy, ponieważ zgodnie z tym przepisem organ samorządu terytorialnego ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Przedszkole publiczne prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, które jest określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

W zakresie zajęć mieszczących się w formach określonych w załączniku gmina nie jest uprawniona do pobierania od rodziców bądź opiekunów dzieci korzystających z przedszkoli publicznych opłat.

Opłaty te mogą dotyczyć świadczeń, które nie są wymienione w załączniku.

W związku z tym Rada Gminy ma obowiązek oznaczenia oferowanych przez przedszkola odpłatnych usług tak, aby dały się one w sposób bezpośredni i jednoznaczny odróżnić od tych zajęć, które wskazane są w załączniku wymienionego rozporządzenia. Świadczenia płatne powinny być określone precyzyjnie w sposób czytelny dla rodziców i opiekunów dzieci.

Niezbędnym jest również, aby Rada Gminy określając opłatę za świadczenie usług przedszkola publicznego wykazała, że wysokość obowiązku pieniężnego jest oparta na kalkulacji ekonomicznej i zasadzie ekwiwalentności, w oparciu o racjonalne argumenty. Zawarcie w uchwale tych elementów pozwoli osobom podejmującym decyzję, co do korzystania ze świadczeń ponadprogramowych dokonanie prawidłowej oceny. Niewątpliwie też dla rzetelności dokonanych wyliczeń wysokość opłaty powinna być określona do każdego ze świadczeń z osobna.

W ocenie Prokuratora Rada Miejska była więc zobowiązana do wyraźnego określenia co mieści się z ramach oferowanych świadczeń przekraczających podstawy programowe i wskazania w sposób racjonalny jak kształtuje się opłata za poszczególne świadczenia na powyższych zasadach.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że powyższa argumentacja jest zgodna z dotychczasowym orzecznictwem sądów administracyjnych, które wielokrotnie orzekały w przedmiocie niezgodności przepisów prawa miejscowego określających rodzaj świadczeń ponadprogramowych w przedszkolach publicznych i zasady ich odpłatności.

Dalej Prokurator Rejonowy podniósł, że Rada Miejska nie posiada jakichkolwiek uprawnień do uchwalenia przepisów regulujących ustalenie opłat za wyżywienie dzieci w przedszkolu publicznym, albowiem art. 67 a ust. 3 ustawy stanowi, że warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Przepis ten na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy dotyczy również przedszkoli publicznych.

Ponadto Prokurator Rejonowy wskazał, że Rada Miejska nie posiadając podstawy prawnej scedowała na rzecz innych podmiotów własne uprawnienie do określenia co wchodzi w skład odpłatnych świadczeń przekraczających podstawę programową wychowania przedszkolnego (§ 4 uchwały). W przepisie tym stwierdzono, że zakres świadczeń (a więc wskazanie jakie dokładnie; są to zajęcia) określi umowa o świadczenie usług zawarta

pomiędzy rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka, a Zespołem Szkolno- Przedszkolnym im. KEN w Bardzie z Filią w Przyłęku. Zawarcie takiego unormowania sprzeczne jest z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenia, podnosząc, że zarzuty zawarte w skardze nie są zasadne. W uzasadnieniu Rada wskazała, że stosownie do treści art. 6 oraz art. 14 ust. 5 ustawy posiada ona uprawnienie do ustalenia opłat za konkretne, indywidualnie wskazane świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową. Jedynymi opłatami jakie mogą pobierać gminy od rodziców lub opiekunów dzieci, są opłaty za świadczenia wykraczające poza minimum określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem, ponieważ odnosi się do sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone. Istnieje zatem podstawa prawna ustalenia opłaty za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin.

Jak wynika z intencji ustawodawcy, podstawowym kryterium decydującym o możliwości pobierania opłat jest czas pobytu dziecka w przedszkolu. Za czas dziecka spędzony w przedszkolu ponad pięć godzin organ może ustalić powyższą opłatę niezależnie od tego, czy w tym czasie będą realizowane zajęcia wchodzące w zakres podstawy programowej, czy też zajęcia tę podstawę przekraczające. Ważne, ażeby organ określił wyraźnie, dlaczego ustala daną opłatę w określonej wysokości i za jakie świadczenia udzielane przez przedszkole jest ona pobierana.

Rada Miejska odnosząc się do zarzutu braku ustalenia rodzaju świadczeń przekraczających minimum programowe oraz braku wyodrębnienia kosztów poszczególnych zajęć ponadprogramowych podała, że zaskarżona uchwała przyjmuje odpłatność wyłącznie za te zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne, które rodzajowo wychodzą poza zakres kreślony w ww. rozporządzeniu MENiS. Poza tym uchwała określa wysokość opłaty za zajęcia przekraczające minimum programowe – odnosząc się do wszelkich możliwych zajęć – a więc takich, które nie są określone w rozporządzeniu MENiS, jak też stanowi, że zakres tych zajęć (ale już nie wysokość opłaty) będzie indywidualnie ustalana w umowie cywilnoprawnej. W ocenie Rady dojdzie do indywidualnego precyzowania konkretnych świadczeń udzielanych przez przedszkola. Pozwoli to w konsekwencji zweryfikować, czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, do którego to przepisu ustawodawca odesłał wprost w ramach delegacji z art. 14 ust. 5. Nadto takie rozwiązanie spełnia wymóg czytelności usług opiekuńczo-wychowawczych, co może mieć znaczenie m.in. dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych), odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Podkreślić przy tym należy, że opłaty za świadczenia wychodzące poza ramy minimum programowego – choć w tym przypadku określone wprost w uchwale – mają charakter cywilnoprawny, a zatem konkretyzowanie zakresu tych świadczeń w drodze umowy cywilnoprawnej jest dopuszczalne i prawidłowe.

Wbrew twierdzeniom Prokuratora Rada uznała, że ma podstawę prawną do ustalenia odpłatności za żywienie. Na poparcie powołała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r. I OSK, z którego wynika, że opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole, czy też publicznym przedszkolu, zgodnie z art. 67a ust. 4 u.s.o., powinny być ustalane przez radę gminy jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. Wbrew twierdzeniom Prokuratora ustalenie zasad odpłatności za żywienie jest rzeczą wyłącznie organu prowadzącego – w tym przypadku organu stanowiącego.

Prokurator Apelacyjny we Wrocławiu pismem z dnia 6 października 2011 r. wniósł o umorzenie niniejszego postępowania jako bezprzedmiotowego z tym uzasadnieniem, że kwestionowana uchwała utraciła na podstawie art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 99) moc obowiązującą z dniem 31 sierpnia 2011 r.

Na rozprawie w dniu 20 października 2011 r. Prokurator Prokuratury Apelacyjnej cofnął oświadczenie w przedmiocie umorzenia postępowania i podtrzymał żądanie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Określone w art. 145 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r.

Nr 142, poz. 1591) nie wprowadza innych kryteriów do oceny kontrolowanej przez sąd administracyjny uchwały rady gminy.

Według art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Rozpoznając sprawę pod kątem kryterium legalności Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Przedmiotem kontroli Sądu jest zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 24 lutego 2011 r. nr V/19/11 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Bardo.

Dla oceny regulacji zawartych w uchwale istotne znaczenie ma art. 14 ust. 5 ustawy, w którym ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia opłat za świadczenia w prowadzonych przez gminę przedszkolach publicznych.

Dokonując rozważenia powyższej sprawy należy wskazać, że ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – została znowelizowana ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 1 września 2010 r. Z tej racji zaskarżona uchwała podjęta została już po wejściu w życie wskazanej nowelizacji. Art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym wyżej wskazaną nowelizacją upoważnia organ prowadzący przedszkole do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez między innymi przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Powołany przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 stanowi, że przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin. Przepisy nie wymagają przy tym, by czas bezpłatny był wykorzystany w jednej części obejmującej 5 kolejno następujących po sobie godzin. Z treści powołanych regulacji ustawy o systemie oświaty wynika więc bezspornie, że publiczne przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie. Rada gminy może wydłużyć ten czas według swego uznania przyjmując nawet, że cały dzienny pobyt dziecka w przedszkolu jest bezpłatny. Natomiast w przypadku ograniczenia bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym do określonego czasokresu (który nie może być krótszy niż 5 godzin) rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłaty w czasie pobytu dziecka w przedszkolu przekraczającym ustawowe minimum.

Na wstępie należy rozważyć kwestie treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego ustalającego wysokość opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne, określonego w art. 14 ust. 5 ustawy. W myśl powołanego przepisu organ prowadzący ustala wysokość opłat za przedmiotowe świadczenia w czasie przekraczającym co najmniej pięciogodzinny wymiar czasu, w którym należy zapewnić bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę. Pomimo, że u celu nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. było założenie, że w czasie 5 godzin bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu powinna być realizowana podstawa programowa wychowania przedszkolnego, to jednak przepisy nie tylko nie formułują wprost takiego nakazu, ale również nie zawierają narzędzi do jego ewentualnej egzekucji. Przeciwnie, istotna zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego polega na tym, że – inaczej niż dotychczas – przedszkole publiczne nie musi zapewnić dziecku bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego obejmującej obowiązkowy zestaw celów i treści nauczania, w tym umiejętności opisane w formie ogólnych i szczegółowych wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności, które powinien posiadać uczeń po zakończeniu określonego etapu edukacyjnego oraz zadania wychowawcze szkoły, uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i w programach nauczania (art. 3 pkt 13 ustawy o systemie oświaty). Oznacza to, że obecnie przedszkole publiczne ma nadal obowiązek realizować podstawę programową, ale brak jest instrumentów wymuszających jej realizację w czasie bezpłatnym.

Powyższy pogląd przedstawiony został w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 425/11, z dnia 3 stycznia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 460/11 oraz z dnia 11 stycznia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 417/11, który skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela.

Uwzględniając powyższe uwagi do przedmiotowej sprawy należy na wskazać, że postanowienia § 2 ust. 1 i 2 uchwały są zasadne. W pierwszym ustala się odpłatność za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze przedszkoli, przekraczające pięciogodzinny wymiar ustalony dla podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

go. W drugim ustanawia się odpłatność w stałej wysokości 2,50 zł za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej pięciu godzin. Z powołanych regulacji wynika, że opłatę pobiera się za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze przedszkoli, realizowane w czasie przekraczającym pięciogodzinny bezpłatny wymiar ustalony dla podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Istotne dla tworzenia uchwał jest uwzględnienie pojęcia „czasu realizacji świadczeń” i „opłaty za świadczenia”.

W ocenie Sądu, ogólne uregulowanie w § 2 uchwały ustalające pobieranie stałej opłaty za bliżej nieokreślone i zbiorczo ujęte świadczenia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin dziennie uchybia zasadom poprawnej legislacji. W tym przypadku właściwym było określenie zakresu i rodzaju świadczeń realizowanych przez przedszkole w czasie objętym opłatą poprzez przynajmniej wymienienie składających się na zakres znaczeniowy opłacanych zajęć wychowawczych i opiekuńczych. Należy zatem wskazać, za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest pobierana i co się na opłacane świadczenie składa. Opłata wynikać ma poza tym nie z samego „pobytu” dziecka w przedszkolu w czasie płatnym, ale z faktycznego korzystania przez nie ze świadczenia oferowanego w tym czasie przez placówkę. Taka konstrukcja umożliwi rodzicom weryfikację sposobu zagospodarowania płatnego czasu przebywania dziecka w przedszkolu, w szczególności kontrolę, czy wszystkie konkretne świadczenia oferowane w czasie płatnym przekraczają podstawę programową wychowania przedszkolnego, czy stanowią kontynuację świadczeń w niej się mieszczących. Nadto stanowić będzie podstawę do decyzji rodziców co do określenia czasu pobytu dziecka w przedszkolu oraz wyboru konkretnych świadczeń, które będą dostosowane do potrzeb dziecka i możliwości finansowych rodziców.

Pojęcie „opłaty” przyjmuje w systemie prawnym różne znaczenia. Analogicznie jak podatek, opłata jest świadczeniem pieniężnym, o charakterze ustawowym, przymusowym i bezzwrotnym, jednostronnie ustalonym przez Państwo lub organ samorządu terytorialnego, na ogół za czynności określonych podmiotów podejmowane w zakresie ich właściwości. Opłata od podatku różni się jednak charakterem odpłatnym, ponieważ uiszczająca ją osoba, w zamian otrzymuje indywidualne świadczenie (korzyść). W doktrynie podkreśla się, że w ramach relacji zachodzących pomiędzy opłatą a świadczeniem za nią uzyskiwanym można wyróżnić trzy rozwiązania. Po pierwsze świadczenie wzajemne może być równe co do wartości świadczeniu pieniężnemu (opłacie). Jest to klasyczna „opłata”, gdyż występuje w niej pełna ekwiwalentność. W drugim przypadku wystąpić może brak pełnej ekwiwalentności, gdyż świadczenie wzajemne tylko w części odpowiada świadczeniu pieniężnemu (opłacie). W trzeciej zaś sytuacji świadczenie wzajemne w ogóle nie istnieje, dlatego mimo określenia „opłata” w rzeczywistości mamy do czynienia z klasycznym podatkiem (por. M. Chudzik, Wielka encyklopedia prawa, wydanie drugie, Warszawa 2005, s. 567).

Oceniając charakter „opłaty” w treści art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, należy a priori odrzucić rozumienie opłaty jako należności tożsamej z podatkiem. Należy także wykluczyć założenie, że wysokość opłaty wnoszonej za usługi przedszkola może przewyższać wartość świadczenia wzajemnego oferowanego przez przedszkole (brak ekwiwalentności świadczeń). Taka wykładnia dopuszczałaby udział rodziców (opiekunów) dziecka w kosztach działania przedszkola, tożsamych z wartością nakładów rzeczowych i osobowych poniesionych w celu wykonania określonego świadczenia. Przeczyłoby to zasadzie, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gminy (art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty). Zadania własne są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków. Opłaty zatem ustalone w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie mogą prowadzić do przeniesienia na rodziców dzieci korzystających ze świadczeń przedszkoli publicznych kosztów, które na podstawie przepisów zobowiązana jest ponieść gmina jako organ prowadzący przedszkole. W efekcie, opłaty nie można kalkulować w taki sposób, aby pokrywały one wszystkie koszty funkcjonowania przedszkola, gdyż uchybiałoby to powinności zapewnienia bezpłatnej nauki, wychowania i opieki przez 5 godzin na dobę. Wskazana zasada nie jest oczywiście tożsama z zakazem uwzględnienia w kalkulacji wysokości opłaty za świadczenia przedszkoli określonych kosztów utrzymania budynku, wyposażenia, wynagrodzenia pracowników, itp.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie, że u podstaw ustalania wysokości opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym ustawowe minimum podczas którego świadczenia są realizowane bezpłatnie, powinna leżeć zasada ekwiwalentności. Należy podzielić pogląd wyrażony w skardze, że uchwała winna określać za jakie świadczenia opłata jest pobierana, a powyższemu nie odpowiada wprowadzenie jednej, stałej opłaty za „wszystkie usługi łącznie”. Sposób ustalenia opłaty powinien opierać się na kalkulacji ekonomicznej wraz z właściwym uzasadnieniem naliczania określonych opłat w zależności od rodzaju i jakości oferowanych za nie świadczeń, tak aby jasne było z czego wynika konkretna kwota. Wymagań tych nie spełnia zakwestionowane w skardze postanowienie § 2 uchwały, gdyż określenie wysokości opłaty, jako stałej, bez względu na charakter, rodzaj i jakość świadczonych czynności (dydaktyczne, wychowawcze, opie-

kuńcze – które wymagają różnego stopnia zaangażowania udziału i aktywności nauczycieli) oraz powiązanie opłaty z faktem „pobytu” dziecka w przedszkolu, a nie z faktem rzeczywistego korzystania przezeń ze świadczenia nie pozwala na weryfikację, czy odpłatność ta jest adekwatna do rzeczywistych kosztów zajęć i czy realizuje zasadę ekwiwalentności.

Należy także podzielić zarzut skargi dotyczący odpłatności za wyżywienie dziecka w przedszkolu. Stosownie do treści art. 67a ust. 3 i 5 ustawy warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Wprawdzie przepis ten dotyczy stołówki szkolnej, lecz w myśl art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole należy przez to rozumieć przedszkola. Za tym, że art. 67a ustawy o systemie oświaty odnosi się do przedszkoli, opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. (sygn. akt I OSK 1450/08). Pojęcie organu prowadzącego szkołę zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że jest to minister, jednostka samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne i fizyczne. Gmina realizuje swoje zadania poprzez swoje organy, według przewidzianego dla nich podziału kompetencji. Jednakże na gruncie ustawy o systemie oświaty, jako aktu normatywnego o charakterze szczególnym w omawianym zakresie, podziału zadań i kompetencji między poszczególne organy gminy dokonano w art. 5c powołanej ustawy, biorąc za kryterium rodzaj i charakter tych zadań. Zgodnie zaś ze znowelizowaną treścią art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty (zmiana dokonana ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917) w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 67a ust. 3 i 5 wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Z tej racji stwierdzić należy, że rada gminy w ogóle nie była uprawniona do ustalenia opłat za przygotowanie posiłków oraz wyżywienia.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Natomiast jako nieuprawniony przedstawia się zarzut skargi o przekroczeniu – w § 4 zaskarżonej uchwały – delegacji ustawowej z art. 14 ust. 5 ustawy. Zakres świadczeń oraz opłaty za świadczenia przedszkola publicznego ustala w uchwale, na mocy wskazanego przepisu ustawy, rada gminy, ale tego rodzaju unormowanie uchwały ma charakter generalny, natomiast przedmiotowa regulacja § 4 uchwały dotyczy wyłącznie sytuacji indywidualnych, czyli nie generalnego, lecz jednostkowego określania w drodze umowy cywilnoprawnej zakresu oraz odpłatności za świadczenia w każdym konkretnym przypadku. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 stycznia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 460/11, oczywistym jest to, że przedstawiciel ustawowy (prawny opiekun) dziecka każdorazowo władny będzie decydować z jakiego rodzaju świadczeń danego przedszkola w roku szkolnym dziecko będzie korzystało oraz w jakim wymiarze godzin. Nie jest to możliwe do regulacji w akcie generalnym, jakim jest uchwała, ponieważ nie normuje ona każdego indywidualnego przypadku. Treść umowy cywilnoprawnej, pomiędzy rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka, a dyrektorem przedszkola, zawierając w omawianej kwestii szczegółowe postanowienia co do rodzaju wybranych świadczeń i ustalonych godzin pobytu dziecka, pozostaje w granicach normatywnych zaskarżonej uchwały. Z tej racji nie doszło do przeniesienia przez Radę swoich kompetencji (subdelegacji) ani wyjścia poza granice upoważnienia ustawowego. Nie można zatem twierdzić o braku podstawy prawnej dla takiego rozwiązania.

Z tego względu skarga w tej części podlegała oddaleniu (pkt II sentencji wyroku). Orzeczenie w pkt III wyroku ma podstawę w art. 152 p.p.s.a.