



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 czerwca 2012 r.

Poz. 2162

**WYROK NR SYGN. AKT I OSK 2315/11
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

z dnia 3 kwietnia 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Małgorzata Borowiec

Sędziowie:

Sędzia NSA Leszek Leszczyński

Sędzia NSA Jolanta Rajewska (spr.)

Protokolant

st. inspektor sądowy Tomasz Zieliński

po rozpoznaniu w dniu 3 kwietnia 2012 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Apelacyjnego we Wrocławiu
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 296/11
w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy
na uchwałę Rady Gminy Świdnica
z dnia 30 sierpnia 2007 r. nr XV/106/2007
w przedmiocie ustalenia opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych
przez Gminę Świdnica

uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Świdnica z dnia 30 sierpnia 2007 r.
nr XV/106/2007

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 296/11 oddalił skargę Prokuratora Rejonowego w Świdnicy na uchwałę Rady Gminy Świdnica z dnia 30 sierpnia 2007 r. nr XV/106/2007 w przedmiocie ustalenia opłat za świadczenia przedszkoli publicznych, których organem prowadzącym jest Gmina Świdnica.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Gminy Świdnica uchwałą z dnia 30 sierpnia 2007 r. działając 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 ze zm.) oraz art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), ustaliła w przedszkolach publicznych, których organem prowadzącym jest Gmina Świdnica, opłatę w kwocie 1,50 złotych za godzinę za sprawowanie opieki nad dzieckiem w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej. W uzasadnieniu podjętej uchwały Rada Gminy wskazała, że ustawa o systemie oświaty zapewnia dzieciom w wieku przedszkolnym bezpłatną realizację podstawy programowej w ramach 5 godzin. Uchwałę podjęto w związku z dużym zainteresowaniem rodziców usługami prowadzonymi przez przedszkola gminne oraz systematycznym wydłużaniem się pobytu dzieci w przedszkolu.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Świdnicy, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zakresie jej § 1. Zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, poprzez ogólnikowe wskazania, iż odpłatność rodziców w kwocie 1,50 zł za godzinę obejmuje „sprawowanie opieki nad dzieckiem w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej”, bez sprecyzowania rodzaju świadczeń przekraczających minimum programowe wychowania przedszkolnego oraz przez brak wyodrębnienia kosztów poszczególnych zajęć ponadprogramowych.

W uzasadnieniu skargi podano, że zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. Przepis art. 6 określa przedszkole publiczne jako przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Według § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624) czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin. Zgodnie zaś z zasadą ekwiwalentności świadczeń opłatę wnosi się za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową. Ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek stałej opłaty, w tym także miesięcznej, za korzystanie ze świadczeń przedszkoli czy zespołów przedszkolno-żłobkowych. Kompetencją rady jest jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1250/03). W ocenie skarżącego § 1 zaskarżonej uchwały w oczywisty sposób jest sprzeczny z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Niewątpliwym jest, że rada gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia przekraczające to minimum ustala się opłatę. Wówczas należy jednak szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Rada Gminy zobowiązana była zatem wyraźnie określić, co mieści się w ramach oferowanego świadczenia, tzn. co proponowane jest w zamian za uiszczenie opłaty. Trudno bowiem żądać opłaty za coś bliżej nieokreślonego (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 5290/09 oraz wyrok NSA z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1189/08).

Odpowiedź na skargę wniósł Wójt Gminy Świdnica. Domagając się jej oddalenia, stwierdził, że redakcja § 1 uchwały jest zgodna z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Nie ma charakteru dyskryminującego i respektuje zasadę ekwiwalentności świadczeń. Przedmiotowa opłata była pobierana przez przedszkola wyłącznie wtedy, gdy świadczenia były realizowane ponad minimum programowe.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na mocy art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. dalej powoływana jako P.p.s.a.) skargę Prokuratora Rejonowego w Świdnicy oddalił.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz

prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec uregulowania w ustawach ustrojowych przesłanek nieważności uchwały do instytucji tej nie mają zastosowania przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej określone w art. 156 § 1 k.p.a., gdyż wykraczają one poza kryterium naruszenia prawa i są dostosowane do specyfiki decyzji administracyjnych (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s.101-102). W sprawie istnieją wątpliwości co do tego, czy zaskarżony przepis uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten powierza radzie gminy ustalenie opłaty za świadczenia przedszkoli publicznych, prowadzonych przez gminę. Można więc zestawiając ten przepis kompetencyjny z treścią uchwały, której § 1 jest przedmiotem skargi, stwierdzić wprost, że do jego naruszenia nie doszło, skoro Rada Gminy Świdnica, będąc do tego właściwą, opłaty takie ustaliła. Skarżący jednak upatruje rażącego naruszenia tego przepisu z powodu niewyodrębnienia i nieuszczerłowania kosztów poszczególnych zajęć. Zauważyć zatem należy, że art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wprost nie wymaga, by uchwała na nim oparta wymieniała rodzaje świadczeń przekraczających minimum programowe wychowania przedszkolnego, zawarte w załączniku nr 1 do cytowanego rozporządzenia z dnia 21 maja 2001 r. Ramowy statut publicznego przedszkola stanowi bowiem jedynie wzór, z którego organ gminy może korzystać, układając statut konkretnego przedszkola i dla konkretnych potrzeb danej społeczności. Rozporządzenie z dnia 21 maja 2001 r., do którego odwołuje się skarżący, w załączniku nr 1 określa ramy statutu publicznego przedszkola. Jego § 2 stanowi, że sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć w przedszkolu oraz w czasie zajęć poza przedszkolem należy do materii statutowej. Powstaje zatem wątpliwość, czy uchwała powinna te kwestie regulować, czy prawodawca nie przekazał ich do uregulowania w statutach. Nie ulega natomiast wątpliwości, że odpłatność za sprawowanie opieki ustali już organ stanowiący gminy w oparciu o przytoczoną wcześniej kompetencję. Organ ten biorąc pod uwagę potrzeby lokalnej społeczności, mógł ograniczyć się jedynie do określenia odpłatności za sprawowaną opiekę wykraczającą poza minimum programowe. Inaczej rzecz biorąc, to do rady gminy należy decydowanie, czy istnieje potrzeba świadczeń wykraczających poza minimum programowe i jaka będzie za nie odpłatność.

Rada Gminy Świdnica w zaskarżonej uchwale ograniczyła się do ustalenia opłaty za sprawowanie opieki nad dzieckiem w czasie przekraczającym podstawy programowe. Uchwała wprowadziła nie sprecyzowała zakresu tej opieki i nie wyjaśniła w swych postanowieniach tego pojęcia, ale w związku z tym można pod to pojęcie podciągnąć jego słownikowe znaczenie i przyjmować je w sensie: „sprawować opiekę nad kimś, nad czymś, troszczyć się, dbać o kogoś, coś, zajmować się kimś, czymś” (Słownik języka polskiego pod red. M. Szymczaka. Warszawa 1979, t. II, str. 526). Można zatem przyjąć, że tak jak wskazuje Rada Gminy Świdnica w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały, opieka ta jest związana z „wydłużeniem się pobytu dzieci w przedszkolu ponad 5 godzin (powyżej podstawy programowej)”, wobec tego, że bezpośrednio po zakończeniu zajęć nie mogą być one odebrane przez rodziców. W takim przypadku trudno byłoby zarzucać organowi gminy, że pobytu tego dokładnie nie uregulował w uchwale. Odnosnie kwestii odpłatności za ten wydłużony czas pobytu dziecka w przedszkolu trzeba stwierdzić, że przedmiotem zarzutu skarżącego nie jest to, dlaczego opłata za opiekę w tym czasie została ustalona na poziomie 1,50 zł. Trudno więc odnieść się do tego zagadnienia.

W skardze kasacyjnej Prokurator Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu, domagał się uchylecia powyższego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisu prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. błędną wykładnię art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez wadliwe przyjęcie przez sąd, że przepis ten nie wymaga, by uchwała na nim oparta wymieniała rodzaje świadczeń przekraczających minimum programowe, podczas gdy z przepisu tego wynika, że ustawodawca udzielił gminie kompetencje do ustalenia zarówno świadczeń jak i opłat, co powoduje, że brak określenia w akcie prawa miejscowego rodzaju takich świadczeń lub opłat jest uchybieniem istotnym.

W uzasadnieniu autor skargi kasacyjnej podniósł, że przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu wówczas obowiązującym, stanowił, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. Z przepisu tego wynikają kompetencje gminy w zakresie ustalenia konkretnej wysokości opłaty i – co się z tym wiąże – konkretnych świadczeń, za które opłata ta jest pobierana. Wymieniony przepis ma sens i spełnia swą funkcję tylko i wyłącznie wtedy, gdy oba te pojęcia „opłata” i „świadczenie” zostaną skonkretyzowane w wydanym na ich podstawie akcie prawa miejscowego.

W ocenie skarżącego kasacyjnie uchwalona przez radę gminy w oparciu o omawiany przepis ustawy regulacja prawna, w której brak jest ustalenia konkretnej opłaty czy też – tak jak w niniejszej sprawie – brak ustalenia świadczeń – wbrew stanowisku Sądu I instancji narusza ten przepis ustawy w stopniu istotnym. Ta norma prawa miejscowego jest bowiem niedookreślona i nie wykonuje delegacji wynikającej z przepisu ustawy. Nadto WSA we Wrocławiu nie odniósł się do podniesionego w skardze zarzutu braku wyodrębnienia w uchwale

kosztów poszczególnych zajęć ponadprogramowych, stwierdzając jedynie, że przedmiotem zarzutu nie była wysokość ustalonej opłaty.

W odpowiedzi na powyższą skargę kasacyjną Rada Gminy w Świdnicy wniosła o jej odrzucenie lub oddalenie. Jej zdaniem skoro zaskarżona uchwała została zmieniona mocą uchwały nr XI/70/2011 z dnia 2 czerwca 2011 r., której postanowienia obowiązują od dnia 1 września 2011 r., to nie istnieje już przedmiot kontroli sądowej, a co za tym idzie – stosownie do dyspozycji art. 189 w związku z art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a. – uzasadniony jest wniosek o odrzucenie skargi. Abstrahując od powyższego, skarga i tak nie ma uzasadnionych podstaw, gdyż nie można przypisywać uchwałom braku uregulowania kwestii pobytu dzieci w czasie przekraczającym podstawy programowe w wymiarze odpłatności i świadczeń wykraczających poza minimum programowe. Z treści zaskarżonej uchwały wynika bowiem, że opłata za pobyt dzieci w przedszkolu jest pobierana jedynie wtedy gdy przekracza minimum programowe. Brzmienie zaskarżonej uchwały pozwala zatem na dokonanie oceny, że przedmiotowa opłata nie obejmuje świadczeń wchodzących w zakres podstawy programowej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej powoływana jako P.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność. W sprawie nie zachodzi nieważność postępowania w ujęciu art. 183 § 2 P.p.s.a. Rozpoznając sprawę w granicach wyznaczonych zarzutami sformułowanymi przez skarżącego kasacyjnie, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że niniejsza skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy i zasługuje na uwzględnienie.

Przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały, stanowił, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 wyżej cytowanej ustawy. Stosownie do art. 5 ust. 5 cyt. ustawy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gmin. Z kolei w art. 6 pkt. 1 ustawy ustawodawca wskazywał wówczas, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Podstawa programowa została określona w art. 3 pkt. 13 ustawy oraz sprecyzowana 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 (Dz. U. z 2009 Nr 4, poz. 17). W przepisie § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61 poz. 624 ze zm.) określono, że czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że świadczenia dotyczące nauczania i wychowania w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego było bezpłatne. Jedynie inne usługi oferowane przez przedszkola publiczne, wykraczające poza podstawę programową, mogły być z woli rady gminy odpłatne. Tylko tych świadczeń mogła zatem dotyczyć uchwała Rady Gminy Świdnica z dnia 30 sierpnia 2007 r.

Przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu wówczas obowiązującym, i inne przepisy ustawy o systemie oświaty nie zawierały ustawowej definicji pojęcia „opłata”. Zauważyć zatem należy, że orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmowano i nadal przyjmuje się, że opłata stanowi w istocie 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), 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 można 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. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Tym samym opłata stanowi swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.

Bez wątpliwości taki właśnie charakter ma opłata ustalana w oparciu o przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. W związku z powyższym sądy administracyjne w swych orzeczeniach podejmowanych na tle omawianego stanu prawnego niejednokrotnie wskazywały na bezwzględną konieczność konkretyzowania

w uchwałach świadczeń, za które przedszkola publiczne miały prawo pobierać opłaty. Zwracały również uwagę na to, że omawiane opłaty – w okresie kiedy została podjęta kwestionowana uchwała – mogły być ustalane i pobierane wyłącznie za świadczenia, które przekraczały minimum programowe wychowania przedszkolnego, a ponadto że zajęcia odpłatne nie powinny pokrywać się ze świadczeniami programowo (bezpłatnie).

Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela takie zapatrywania. Precyzyjne określenie przedmiotu uchwały wprowadzającej opłatę za świadczenia oferowane przez przedszkola było niezbędne. Nie wystarczyło ogólnikowe powołanie się w treści uchwały na bliżej niesprecyzowane usługi przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego ani na świadczenia, które miały być realizowane poza godzinami przeznaczonymi na zajęcia programowe. Określenie w statucie przedszkola, że podstawy programowe mają być realizowane przez 5 godzin dziennie, nie dowodziło, że w pozostałych godzinach czasu pracy przedszkola taki program nie mógł być w ogóle wykonywany. W konsekwencji taki zapis statutowy nie oznaczał automatycznie, że wszystkie późniejsze zajęcia musiały być już płatne. Istotny był nie tyle czas realizacji co charakter danej usługi. O dopuszczalności wprowadzenia opłat decydować musiało to, czy świadczenia rzeczywiście wykazywały się poza omawiane minimum programu wychowania przedszkolnego, a nie to czy miały być one wykonywane później czy też w czasie 5-godzinowego pobytu dziecka w przedszkolu, czyli w przedziale czasowym przeznaczonym co do zasady na realizację takiego minimum programowego.

Z tych względów organ samorządu terytorialnego ustanawiając przedmiotową opłatę, powinien konkretyzować świadczenia, za które opłata ta miała być żądana. Uchwała rady gminy musiała zatem szczegółowo określać oferowane przez przedszkole publiczne świadczenia, tak by nie było jakichkolwiek wątpliwości, że odpłatność faktycznie miała dotyczyć świadczeń przekraczających podstawę programową. Wysokość opłaty należało przy tym określić osobno za każde z poszczególnych świadczeń. Sposób ustalenia takiej odpłatności musiał zaś być przekonujący i oparty na kalkulacji ekonomicznej. Niedopełnienie tych warunków uniemożliwiało adresatom uchwały ustalenie, a zatem także i kontrolę, czy w oferowanych świadczeniach mieściły się rzeczywiście zajęcia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego wymienione w załączniku nr 1 cyt. zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r., jakie były koszty zajęć, a ponadto czy ustalone opłaty nie obejmowały także innych kosztów funkcjonowania placówki oświatowej.

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Świdnica powyższych standardów nie spełnia. Wprowadzono nią opłatę stałą „za sprawowanie opieki nad dzieckiem w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej” Taki sposób określenia przedmiotu ustalonej opłaty był wadliwy. Nie wykluczał bowiem ustalania opłat za świadczenia realizowane w czasie przekraczającym wymiar pięciogodzinnych zajęć, bez względu na zakres wykonywanych świadczeń. Omawiana uchwała podjęta została w dniu 30 sierpnia 2007 r. Zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami, o czym była już mowa, udzielone przez ustawodawcę upoważnienie obejmowało wyłącznie wprowadzenie opłaty za świadczenia przekraczające minimum wychowania przedszkolnego, czyli odpłatność za kolejne godziny pobytu dziecka w przedszkolu, mogła być ustalona, jeżeli nie były wówczas realizowane zajęcia wychowawcze objęte podstawą programową. To powinno zaś bezpośrednio i jednoznacznie wynikać z treści uchwały, w której należało wskazać nie tyle okres, w jakim płatne zajęcia mają być wykonywane, lecz dokładnie określić za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest żądana i co składa się na opłacane świadczenie. Przedmiotowa uchwała miała charakter aktu prawa miejscowego. Zakres takich zaś aktów normatywnych powinien być jednoznacznie, bowiem treści nałożonych nimi obowiązków nie można domniemywać. Ustalenie przez Radę Gminy Świdnica opłaty na sztywnym poziomie, bez niezbędnego skonkretyzowania zakresu płatnych usług i bez zróżnicowania opłaty w zależności o charakteru i rzeczywistych kosztów oferowanych usług, a na dodatek opłaty za sprawowanie opieki „w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej, mimo że odpłatność w analizowanym okresie mogła dotyczyć wyłącznie zajęć przekraczających minimum programowe (niezależnie czy miały one odbywać się w czasie czy poza godzinami przeznaczonymi na realizację zajęć programowych), stanowiło oczywiste naruszenie art. 14 ust.5 ustawy. Takie złamanie tego przepisu winno skutkować stwierdzeniem nieważności omawianej uchwały, a nie oddaleniem skargi, na co trafnie zwrócono uwagę w rozpatrywanej skardze kasacyjnej.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, działając na mocy art.188 P.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok, a na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 193 tej ustawy stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Wprawdzie prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części obejmującej jedynie jej § 1, to jednak NSA uznał, że niezbędne jest wyeliminowanie tej uchwały w całości. Należy bowiem zauważyć, że § 1 tej uchwały ma charakter norm materialnych, pozostałe jej paragrafy to zaś postanowienia dotyczące wykonania uchwały, uchylające poprzednią uchwałę i stanowiące o sposobie ogłoszenia oraz wejścia w życie. Nie ma podstaw do funkcjonowania w obrocie prawnym norm zawartych w § 2, § 3, § 4 i § 5 w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia norm o charakterze merytorycznym.

Odnosząc się do wniosku zawartego w odpowiedzi na skargę kasacyjną, nie można zgodzić się w poglądem Rady Gminy Świdnica, że uchylenie zaskarżonej uchwały czyniło postępowanie sądowe bez-

przedmiotowym. Należy bowiem zauważyć, iż skutki prawne uchylecia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem dopiero od daty jej uchylecia (ex nunc). Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Dlatego zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie (por. wyroki NSA z dnia 13 września 2006 r. sygn.II OSK 758/06 i z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08).

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 oraz art. 147 § 1 w zw. z art. 193 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji wyroku.