



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 marca 2012 r.

Poz. 1115

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 530/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia WSA Alojzy Wyszowski

Protokolant

Jolanta Pocięjowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 14 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej dla Wrocławia Krzyki Zachód
na uchwałę Rady Miejskiej w Sobótce
z dnia 30 grudnia 2009 r. nr XL/311/09
w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego w Sobótce prowadzonego
przez Gminę Sobótka

- I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego dla Wrocławia Krzyki Zachód jest uchwała Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 30 grudnia 2009 r. nr XL/311/09 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego w Sobótce prowadzonego przez Gminę Sobótka.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 powyższej uchwały zarzucając: naruszenie art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy, z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty poprzez ustalenie w § 2 opłaty za każdą godzinę zajęć opiekuńczo wychowawczych dla dzieci przebywających w przedszkolu ponad podstawę programową w wysokości 0,17% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów bez sprecyzowania, jakie konkretnie świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego określona w załączniku numer 1 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach z dnia 23 grudnia 2008 r. uzasadniają wprowadzenie takiej odpłatności.

W § 1 uchwały ustalono, że usługi świadczone przez przedszkole publiczne w Sobótce w zakresie podstawy programowej określonej w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie.

Skarżący oceniając zgodność z ustawą zakwestionowanej uchwały brał pod uwagę zgodnie z obowiązującymi zasadami kontroli legalności aktów, w tym prawa miejscowego, stan prawny obowiązujący w dniu wydania uchwały.

Obowiązująca w dniu uchwalenia aktu prawa miejscowego ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w art. 6 ust 1 pkt 1 wskazuje, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie co najmniej w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Artykuł 14 ust. 5 ustawy dał kompetencje radom gminy do ustalania opłat za świadczenia przedszkoli, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że pobieranie opłat jest dozwolone jedynie za te świadczenia, które przekraczają podstawę programową (wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r. sygn. IOSK 1477/09).

Mimo zmiany w czasie obowiązywania skarżonej uchwały, między innymi, artykułów 6 i 14, których naruszenie podniesiono, niezmiennym pozostaje idea przedszkola publicznego w którym obowiązuje zasada bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Wszystkie świadczenia objęte podstawą programową są udzielane bezpłatnie niezależnie od czasu realizacji.

W świetle tak rozumianych przepisów ustawa wymusza na organie gminy precyzyjne określenie jakie konkretnie świadczeń dotyczy ustalona na podstawie artykułu 14 ust. 5 opłata. Obowiązkiem Gminy jest wykazanie, że wysokość opłaty pozostaje w związku z oferowaną usługą oraz wynika z kalkulacji ekonomicznej i zasady ekwiwalentności. (m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2010 r. sygn. II SA/Go/406/10, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. III SA/Gd/71/10 i inne).

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oczywistym jest, że w uchwale konieczne jest precyzyjne określenie wymiaru i jakości świadczeń niejako w formie cennika, tym bardziej, że opłaty za świadczenia przedszkoli mają charakter cywilnoprawny. Niedopuszczalnym jest ustalenie jednej opłaty ryczałtowej (stałej) nieprzypisanej do konkretnych świadczeń i uniezależnionej od zakresu korzystania z tych świadczeń przez dzieci przedszkolne (także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2010r., sygn. IV SA/GL 6/10). Dopiero wyspecyfikowanie świadczeń faktycznie oferowanych, które pozostają poza normatywną podstawą programową i przypisanie do nich konkretnych opłat realizuje warunek podjęcia uchwały w trybie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego została wydana w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie o systemie oświaty lecz nie jest we wskazanym zakresie z ustawą zgodna i z tych względów konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w § 2.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Sobótce wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) zwanej dalej: ustawą oświatową, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielone przez przedszkola publiczne przekraczające wymiar zajęć ponad 5 godzin podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Tak ustalone brzmienie powołanych przepisów obowiązuje od 1 września 2010 r. Wprowadziła je nowelizacja ustawy oświatowej – art. 1 pkt 2 i 3, dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991). Nowelizacja obowiązuje od 1 września 2010 r. jednakże jej art. 2 stanowi, że dotychczasowe uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienionej w art.1, zachowują moc do czasu wydania uchwał przewidzianych w art. 14 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2011 r. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu Gmina Sobótka zobowiązana będzie podjąć uchwałę uwzględniającą zmieniony stan prawny najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2011 r., gdyż do tego dnia – w świetle art. 2 ustawy nowelizującej ustawę oświatową, obowiązuje dotychczasowa (zaskarżona przez prokuratora) uchwała, zgodna dotychczasowymi przepisami.

Z tego też względu, zarzut jest nietrafny, a skarga przedwczesna, winna ona ulec odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Jednakże z ostrożności procesowej, gdyby odrzucenie nie miało miejsca, organ wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

W dniu 22 lipca 2011 r. Rada Miejska w Sobótce podjęła uchwałę nr XI/98 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Sobótka. W uchwale uwzględniono wymogi znowelizowanej ustawy oświatowej i określono rodzaje zajęć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych objętych odpłatnością.

W piśmie procesowym z dnia 21 listopada 2011 r. Rada Miejska wniosła o umorzenie postępowania, podając, że uchwała nr XI/98/11 z dnia 22 lipca 2011 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 170, poz. 2954, weszła w życie 1 września 2011 r. Uchyliła ona jednocześnie uchwałę – nr XL/311/09 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia wysokości

opłat za świadczenia przedszkola publicznego w Sobótce prowadzonego przez Gminę Sobótka, będącą przedmiotem skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Nie zasadny jest natomiast wniosek Rady Miejskiej w Sobótce o umorzenie postępowania sądowego w tej sprawie jako bezprzedmiotowego gdyż kwestionowana uchwała utraciła moc obowiązującą z dniem 31 sierpnia 2011 r. Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991). Przepis ten stanowi, że dotychczasowe uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy zmienionej w art. 1, zachowują moc do czasu wydania uchwał przewidzianych w art. 14 ust. 5 ustawy zmienionej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 sierpnia 2011 r.

Brzmienie tego przepisu nie znosi jednak zapatrywania wyrażonego w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż zarzuty skargi wymagają merytorycznego rozstrzygnięcia jeśli zaskarżona uchwała mogła wywołać wobec określonych podmiotów skutki, których nie usuwa uchylenie naruszającej prawo uchwały, a tym samym podjęcie nowej uchwały w istocie nie stanowi uwzględnienia skargi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej: p.p.s.a. Jeżeli bowiem sąd administracyjny ma możliwość zastosowania sankcji nieważności, a na drodze administracyjnej doszło do uchylecia aktu, nie można przyjąć bezprzedmiotowości postępowania gdyż skutki nieważności różnią się od skutków uchylecia. Ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały działa *ex tunc*, co oznacza, że akt od samego początku nie był zdolny do wywoływania skutków prawnych. Stwierdzenie powyższego zobowiązuje sąd administracyjny do merytorycznego badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 631/10).

W tym stanie rzeczy za niezasadny należy uznać wniosek odpowiadającej na skargę o jej odrzucenie bądź jej oddalenie.

W toku badania legalności zaskarżonej uchwały stwierdzono, co następuje:

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1). Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Wynika z jego istoty, że każda uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna od dnia jej wydania.

Upoważnienie do zaskarżenia tego rodzaju aktu prawnego do sądu administracyjnego mają też inne podmioty, w tym prokurator. Do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy niezbędne jest wykazanie, że narusza ona przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny (wniosek z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

„Istotne” naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwał organu gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu w art. 156 § 1 kpa (wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4 poz. 2).

Do istotnych nad uchwał skutkujących stwierdzeniem nieważności zalicza się: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszanie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4, poz. 2).

W dniu 30 grudnia 2009 r. Rada Miejska w Sobótce podjęła uchwałę nr XL/311/09 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkola publicznego w Sobótce prowadzonego przez Gminę Sobótka. W podstawie prawnej tej uchwały powołano art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Powyższej uchwale Prokurator postawił zarzut naruszenia przepisu art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy o systemie oświaty i wniosło o stwierdzenie nieważności § 2.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, 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 ust. 1.

W przepisie art. 6 tej ustawy ustawodawca określił, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

W myśl § 3 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 r., Nr 4 poz. 17) podstawę programową wychowania przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego określono, w załączniku nr 1 do niniejszego rozporządzenia, stosuje się, począwszy od roku szkolnego 2009/2010.

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.

Wskazać przy tym należy, że opłaty za przedszkole mają charakter cywilnoprawny, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia przekazujące podstawę programową i w relacji do konkretnych kosztów świadczeń usług wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego.

W wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 213/07 tutejszy Sąd wskazał, że „w sytuacji gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone ustala się opłatę. Niemniej jednak wówczas należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa. Sposób ustalenia odpłatności winien być przekonujący, oparty choćby na kalkulacji ekonomicznej (...). Trudno bowiem żądać opłaty za coś bliżej nieokreślonego. Podkreślić przy tym trzeba, że uprawnienia do jej ustalenia nie można kojarzyć z dowolnością ani stałością (zob. por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 122/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/11).

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela powyższe stanowisko.

Niezależnie od tego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym stwierdzono, iż przyjęcie kwoty stanowiącej opłatę jako swoistego ryczału, powiązanego procentowo z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę narusza konstrukcję i cel tego przepisu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2010 r. sygn. akt OSK 950/10, Lex nr 745387).

Wprawdzie teza ta została odniesiona do treści art. 34b ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm.) jednakże istotne podobieństwo tego unormowania prawnego i zamieszczonego w art. 14 ust. 5 ustawy upoważnia Sąd w przedmiotowej sprawie do przeniesienia tego poglądu na jej grunt (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 374/11).

W przedmiotowej sprawie podejmując zakwestionowany § 2 uchwały Rada Miejska w Sobótce dopuściła się istotnego naruszenia prawa polegającego na braku wykazania zakresu świadczeń wykraczających poza podstawę programową i przypisaniu do nich konkretnych opłat z tym związane.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 2 uchwały, co uczynił Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd nie orzekł w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały (art. 152 poz. p.p.s.a.) gdyż utraciła ona moc prawną na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 22 lipca 2011 r. nr XI/98/11.