



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 marca 2012 r.

Poz. 1116

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 417/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska (spr.)
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński

Protokolant

Krzysztof Caliński

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 11 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Gminy Stoszowice
z dnia 14 kwietnia 2011 r. nr VI/31/2011

w przedmiocie ustalenie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Stoszowice

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

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich jest uchwała Rady Gminy Stoszowice z dnia 14 kwietnia 2011 r. Nr VI/31/2011 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustaw z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) (zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym) oraz art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1999 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) (zwanej dalej ustawą o systemie oświaty) w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Stoszowice.

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego, to jest art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty polegające na:

- braku sprecyzowania w § 1 uchwały rodzaju świadczeń przekraczających minimum programowe wychowania przedszkolnego, enumeratywnie wykazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji

Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 roku 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, że odpłatność świadczeń opiekuńczo-wychowawczych przedszkoli ustala się w wysokości 1,20 złotych za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu.

Ponadto Prokurator Rejonowy zarzucił istotne naruszenie prawa polegające na ustaleniu w § 3 skarżonej uchwały, że zakres świadczeń przekraczających pięciogodzinny wymiar będzie ustalony w treści umowy cywilno-prawnej, zawieranej pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka – pomimo braku podstawy prawnej do podjęcia przepisów uchwały w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, podnosząc że praktyka orzecznicza Wojewody Dolnośląskiego dopuszcza, aby wskazane świadczenia oraz ich koszty były ujmowane bezpośrednio w umowach zawieranych przez dyrektora przedszkola z rodzicami (opiekunami) dziecka. Powyższe rozwiązanie pozwala na elastyczne i zgodne – przy uwzględnieniu warunków konkretnego przedszkola – z oczekiwaniami rodziców (opiekunów) uregulowanie wskazanych kwestii. Według strony przeciwnej uchwały o zbliżonej treści są powszechnie przyjmowane w Województwie Dolnośląskim, na poparcie czego powołała się na stosowne uchwały.

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 26 października 2011 r. Prokurator Prokuratury Apelacyjnej cofnął oświadczenie w przedmiocie umorzenia postępowania i podtrzymał żądanie skargi, lecz z inną argumentacją, którą przytoczył w piśmie procesowym z dnia 26 października 2011 r. W szczególności odstąpił od wyrażonych w skardze poglądów, w przedmiocie bezpłatności nauczania i wychowania w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. W powyższym zakresie wskazał, że przepis art. 14 ust. 15 ustawy o systemie oświaty, uprawnił organ prowadzący przedszkole do ustalenia: świadczeń i wysokości opłat za te świadczenia udzielane w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Wymiar zajęć zaś ustalony został na 5 godzin dziennie. Jego zdaniem nie powinno być żadnych wątpliwości, że gmina realizując powyższe uprawnienie, musi wypełnić obydwa pojęcia ustawowe „świadczenia” i „opłaty” – konkretną treścią. Zwłaszcza, że prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, w związku z czym należałoby wyraźnie wskazać granicę pomiędzy finansowaniem przedszkola przez gminę, a kosztami ponoszonymi przez rodziców. Według Prokuratora powołany wyżej przepis ma zatem sens i spełni swą funkcję wyłącznie wtedy, gdy oba te pojęcia „opłaty” i „świadczenia” zostaną skonkretyzowane, w wydanym na ich podstawie akcie prawa miejscowego. Skoro gmina posiada kompetencje do ustalenia opłat za świadczenia, to musi w pierwszej kolejności określić te świadczenia, ich rodzaj, aby następnie ustalić konkretną opłatę za nie. Uchwalona przez jednostkę samorządu terytorialnego, na podstawie powyższego przepisu ustawy regulacja prawna, w której brak jest ustalenia konkretnej opłaty i pozostającego z nią w związku konkretnego świadczenia, za które oplata ta, jest należna – narusza wskazany wyżej przepis w stopniu istotnym. Taka norma prawa miejscowego jest niedookreślona i trudna do wyegzekwowania przez jej adresata. Zdaniem Prokuratora omawiany przepis ustawy nie uprawnił gminy do wprowadzenia jednej opłaty „za wszystkie usługi łącznie”, ale opłat za poszczególne świadczenia. Wprowadzenie przez gminę opłat za świadczenia przedszkoli, nie ma żadnego związku – o czym przesądziła ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty – z zakresem podstawy programowej, o której mowa w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego [...] (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17). Opłaty te pozostają natomiast w związku ze świadczeniami, które są oferowane „w czasie przekraczającym wymiar zajęć”, to jest przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie. Innymi słowy wszystkie świadczenia przedszkola – zarówno te wyszczególnione w wymienionym wyżej załączniku nr 1 jak również inne – są odpłatne jeżeli realizuje się je, w czasie po upływie 5 godziny pobytu dziecka w przedszkolu.

W ocenie strony skarżącej ważne jest tylko, aby organ określił wyraźnie daną opłatę i za jakie świadczenie udzielane przez przedszkole oplata ta jest pobierana. Tym samym, błędne jest ustalenie w uchwale, opłaty en bloc – za wszystkie usługi jakie posiada w swojej ofercie przedszkole bez możliwości zindywidualizowania ich w zależności od zapotrzebowania.

Rada Gminy Stoszowice – na wezwanie Sądu – w piśmie procesowym z dnia 8 listopada 2011 r. przedstawiła kalkulację ekonomiczną, w celu wykazania zasadności odpłatności za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze przedszkoli publicznych, przekraczające pięciogodzinny wymiar wysokości 1,20 złotych za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu. Jednocześnie odnosząc do stanowiska Prokuratury Apelacyjnego we Wrocławiu zawartego w piśmie z dnia 26 października 2011 r. podniosła, że aksjologicznie

pozostaje ono w swej zasadniczej treści sprzeczne z zasadą subsydiarności. Wolą ustawodawcy pozostaje, aby regulacje prawne, zwłaszcza te o charakterze bezwzględnie obowiązującym, dotyczyły tych rzeczywistości społecznych, które faktycznie wymagają precyzyjnych uregulowań służących adresatom norm prawnych. Natomiast uwzględniając fakt, że świadczenia dodatkowe przedszkoli publicznych w praktyce stosowania prawa pozostają zmienne w czasie, a nade wszystko ich ostateczny kształt ostatecznie wyznacza w dużej mierze (w granicach możliwości konkretnych placówek) wola rodziców dzieci, zbędnym pozostaje regulowanie na mocy przepisów prawa miejscowego szeregu kwestii, które strony umowy cywilne mogą skutecznie ustalić zgodnie z zasadą swobody umów. Nie ma zatem, w zakresie materii regulowanej zaskarżoną uchwałą, potrzeby sięgania po regulacje administracyjne tam, gdzie sami zainteresowani mogą zdecydować o konkretnych rozwiązaniach. Cechą demokratycznego porządku prawnego, wyrażającego ideę państwa prawa, nie powinien być nadmiar regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego, które z samej istoty opiera się na tzw. władztwie administracyjnym, lecz ostrożne stosowanie tego rodzaju instrumentów prawodawczych, tj. w taki sposób aby z jednej strony pozostawić maksimum swobody ich adresatom, a z drugiej strony nie stworzyć (przez tzw. przeregulowanie) ram dla petryfikacji niekorzystnych dla adresatów norm stanów faktycznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie przypomnieć jedynie należy, że stosownie do 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 wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów do kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) (zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym) na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stanowienie prawa miejscowego przez gminę wymaga więc upoważnienia ustawowego. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego wynika z art. 40 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz ustaw szczególnych.

W realiach badanej sprawy upoważnienie ustawowe dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych wynika z przepisów ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) (zwanej dalej ustawą o systemie oświaty). Wskazać jednak należy przepisy stanowiące podstawę wydania zaskarżonej uchwały – ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – zostały znowelizowane ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 1 września 2010 r. Zatem kwestionowana w niniejszej sprawie uchwała podjęta została już po wejściu w życie wskazanej nowelizacji. Podstawę jej wydania stanowiła regulacja art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Norma ta, 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.

Rozważania w niniejszej sprawie należy rozpocząć od analizy treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego ustalającego wysokość opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne, zawartego w normie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Mimo że u podstaw nowelizacji ustawy przeprowadzonej w dniu 5 sierpnia 2010 r. mogło leżeć dorozumiane 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. Innymi słowy, przedszkole publiczne powinno zapewnić bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie, ale wówczas nie musi realizować podstawy programowej.

Powyższy pogląd zaprezentowany został w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 425/11 i z dnia 3 stycznia 2011 r. sygn. IV SA/Wr 460/11, którego wywody i zasadniczy tok rozważań Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni aprobuje.

W ślad za stanowiskiem zawartym w wskazanych wyżej wyrokach tutejszego Sadu stwierdzić należy, że wśród wytycznych ustawowych mających konstytutywne znaczenie w zakresie konstruowania treści przedmiotowych uchwał należy wymienić pojęcie „czasu realizacji świadczeń” i „opłaty za świadczenia”.

Zgodnie ze znaczeniem pierwszego ze wskazanych pojęć rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłaty tylko w czasie pobytu dziecka w przedszkolu przekraczającym ustawowe minimum wynoszące 5 godzin dziennie. Nawiązując do dokonanych wyżej ustaleń należy jednak mieć na uwadze, że – modelowo rzecz ujmując – w czasie objętym opłatą mogą być realizowane:

- 1) zajęcia obejmujące w pewnej części świadczenia dotyczące nauczania, wychowania i opieki, mieszczące się w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, jak i odnoszące się w pozostałej części do nauczania, wychowania i opieki, w zakresie nie realizującym podstawy programowej,
- 2) wyłącznie świadczenia odnoszące się do nauczania, wychowania i opieki, w zakresie nie realizującym podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Z brzmienia § 1 zaskarżonej uchwały wynika, że ustala się odpłatność za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze przedszkole, przekraczające pięciogodzinny wymiar ustalony dla podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Analiza treści postanowień cytowanego przepisu wskazuje więc na to, że w czasie 5 bezpłatnych godzin pracy przedszkoli prowadzonych przez Gminę realizowane są wyłącznie świadczenia mieszczące się w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. A zatem w przypadku ograniczenia bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym do określonego czasokresu, w którym jest realizowana podstawa programowa wychowania przedszkolnego, który nie może być krótszy niż 5 godzin, rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłaty w czasie pobytu dziecka w przedszkolu przekraczającym ustawowe minimum. Z takiego uprawnienia Gmina skorzystała i w związku z tym treść § 1 zakwestionowanej uchwały nie nasuwa w tym zakresie zastrzeżeń Sądu.

Natomiast z punktu widzenia legalności odmiennie przedstawia się ocena § 2 zaskarżonej uchwały, który przewiduje, że odpłatność świadczeń opiekuńczo-wychowawczych przedszkoli, o których mowa w § 1 ustala się w wysokości 1,20 złotych za każdą dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej 5 godzin, jednak nie dłużej niż łącznie 9 godzin dziennie. Zdaniem Sądu, ogólne i ramowe unormowanie uchwały ustalające pobieranie stałej opłaty za bliżej nieokreślone i zbiorczo traktowane zajęcia wychowawcze i opiekuńcze przekraczające wymiar 5 godzin dziennie narusza wymóg poprawnej legislacji. W takiej sytuacji za konieczne należy uznać wskazanie zakresu i rodzaju świadczeń realizowanych przez przedszkole w czasie objętym opłatą poprzez przynajmniej ogólne określenie desygnatów składających się na zakres znaczeniowy zajęć wychowawczych i opiekuńczych. Pozwoli to rodzicom na kontrolę proporcji zagospodarowania czasu przebywania w przedszkolu, w szczególności czy i jakie poszczególne, konkretne świadczenia wykraczające poza wskazaną podstawę programową wychowania przedszkolnego zostały umieszczone w obszarze świadczeń płatnych. Powyższe, abstrahując od potrzeb dziecka, może mieć dla nich istotne znaczenie przy ustalaniu czasu pobytu dziecka w przedszkolu.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że pojęcie „opłaty” występuje w systemie prawnym w różnych znaczeniach. Podobnie 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. W odróżnieniu od podatku opłata ma charakter odpłatny, gdyż ponoszący ją podmiot, w zamian za jej uiszczenie, otrzymuje indywidualne świadczenie (korzyść). W piśmiennictwie wskazuje się, że w zakresie relacji zachodzących pomiędzy opłatą

a świadczeniem za nią uzyskiwanym można wyróżnić trzy rozwiązania. W pierwszym przypadku świadczenie wzajemne jest równe co do wartości świadczeniu pieniężnemu (opłacie). Jest to klasyczna „opłata”, gdyż występuje w niej pełna ekwiwalentność. W drugim przypadku brak jest pełnej ekwiwalentności, gdyż świadczenie wzajemne jedynie w części odpowiada świadczeniu pieniężnemu (opłacie). W trzecim przypadku świadczenie wzajemne w ogóle nie występuje, dlatego mimo określenia „opłata” w rzeczywistości mamy do czynienia z klasycznym podatkiem (por. M. Chudzik, Wielka encyklopedia prawa, wydanie drugie, Warszawa 2005, s. 567).

Analizując znaczenie, w jakim użyto zwrotu „opłata” w treści art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, bez przeprowadzania dowodu należy odrzucić rozumienie opłaty jako należności tożsamej z podatkiem. Należy również odrzucić rozumienie zakładające, że wysokość opłaty wnoszonej za usługi przedszkola może przewyższać wartość świadczenia wzajemnego oferowanego przez przedszkole (brak ekwiwalentności świadczeń). Taka interpretacja dopuszczałaby partycypację rodziców (opiekunów) dziecka w kosztach działania przedszkola, tożsamych z wartością nakładów rzeczowych i osobowych poniesionych w celu wykonania określonego świadczenia. Wskazany zakaz wynika z faktu, 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. Oznacza to, że opłaty 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 konsekwencji, opłaty nie można kalkulować w taki sposób, aby pokrywały one wszystkie koszty funkcjonowania przedszkola, gdyż czyniłoby to fikcją obowiązek zapewnienia bezpłatnej nauki, wychowania i opieki przez 5 godzin na dobę. Wskazana zasada nie jest, rzecz jasna, tożsama z zakazem uwzględnienia w kalkulacji wysokości opłaty za świadczenia przedszkoli określonych kosztów utrzymania budynku, wyposażenia, wynagrodzenia pracowników, itp.

Powyższe prowadzi do wniosku, 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 przy tym zgodzić się ze stanowiskiem skargi, że uchwała powinna wskazywać za jakie świadczenia opłata jest pobierana, a zadość powyższemu nie czyni wprowadzenie jednej, stałej opłaty za „wszystkie usługi łącznie”. Sposób ustalenia opłaty powinien być oparty na kalkulacji ekonomicznej wraz ze stosownym uzasadnieniem naliczania określonych opłat w zależności od rodzaju i jakości oferowanych za nie świadczeń, tak aby było wiadomo z czego wynika konkretna kwota. Wymogów tych nie spełnia zakwestionowane w skardze uregulowanie § 2 uchwały, ani też wyjaśnienie w sprawie sposobu wyliczenia opłaty złożone przez Gminę. Określenie wysokości opłaty, jako stałej, bez względu na charakter, rodzaj i jakość świadczonych czynności (dydaktyczne, wychowawcze, opiekuńcze: realizujące lub nie realizujące podstawy programowej wychowania przedszkolnego – które wymagają różnego stopnia zaangażowania udziału i aktywności nauczycieli) nie pozwala na kontrolę, czy odpłatność ta jest adekwatna do rzeczywistych kosztów zajęć.

Z kolei nie może odnieść zamierzonego skutku prawnego powoływanie się przez stronę przeciwną na dotychczasową praktykę uchwałodawczą organów innych jednostek samorządu terytorialnego i praktykę orzeczniczą organu nadzoru w tym zakresie, albowiem przepisy prawa miejscowego stanowione przez inne jednostki samorządu terytorialnego nie stanowią dla Sądu administracyjnego wzorca kontroli, a jego ocena i rozważania zawsze ograniczają się do konkretnej uchwały danego organu

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 § 3 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 § 3 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, że to 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 materii szczegółowe postanowienia co do rodzaju wybranych świadczeń i ustalonych godzin pobytu dziecka pozostaje w granicach normatywnych zaskarżonej uchwa-

ły. Tym samym 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 części dotyczącej § 3 zaskarżonej uchwały podlegała oddaleniu (pkt II sentencji wyroku). Orzeczenie w pkt III wyroku ma podstawę w art. 152 p.p.s.a.