



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 kwietnia 2012 r.

Poz. 1479

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 453/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński
Sędzia NSA Henryk Ożóg (spr.)

Protokolant

Agnieszka Figura

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 7 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie
na przepis § 1 ust. 1 uchwały Rady Gminy Łagiewniki
z dnia 28 grudnia 2009 r. nr XLII/256/09
w przedmiocie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach

- I. stwierdza nieważność powyższej uchwały w zaskarżonej części;**
II. nie orzeka w przedmiocie wykonania powyższej uchwały w zaskarżonej części.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łagiewniki, 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.); dalej ustawa o samorządzie gminnym 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.); dalej ustawa o systemie oświaty, podjęła w dniu 28 grudnia 2009 r. uchwałę nr XLII/256/09 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach.

W przepisie § 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Łagiewniki postanowiła, że za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze wykraczające poza wymiar 5 godzin dziennie podstawy programowej realizowanej przez przedszkola na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.) ustala się opłatę w wysokości 0,08% minimalnego wynagrodzenia za pracę (Dz. U. z 2009 r. Nr 4 poz. 17 ze zm.) – za każdą rozpoczętą godzinę. Natomiast szczegółowe zasady pobierania opłaty, o której mowa w ust. 1 zostaną określone w regulaminach ustalonych przez dyrektorów jednostek (ust. 2 tego przepisu).

Stosownie do przepisu § 2 uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Łagiewniki, a w § 3 postanowiono, że z dniem jej wejścia w życie traci moc uchwała Rady Gminy Łagiewniki z dnia 27 grudnia 2001 r., nr XXVIII/201/01 w sprawie odpłatności za korzystanie z usług przedszkola prowadzonego przez Gminę Łagiewniki.

W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Dzierżonowie pismem z dnia 18 maja 2011 r. wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 1 ust. 1.

Prokurator Rejonowy zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, polegające na niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu, będącego podstawą prawną uchwały i zaniechaniu szczegółowego określenia w jej § 1 ust. 1 usług świadczonych przez przedszkole prowadzone przez Gminę Łagiewniki przekraczających swoim zakresem realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, za które przewidziano odpłatność. Prokurator podniósł, że przepis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały ustala odpłatność za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze realizowane przez przedszkole w zakresie wykraczającym poza wymiar 5 godzin dziennie podstawy programowej. Dodał, że błędnie wskazano, że podstawa ta w dniu podjęcia uchwały wynikała z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

Zaskarżony przepis w oczywisty sposób jest sprzeczny z treścią art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd, że uprawnienie rady gminy do wskazania zakresu odpłatnych usług świadczonych przez przedszkola publiczne może dotyczyć tylko i wyłącznie takich usług, które przekraczają podstawę programową wynikającą z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17 ze zm.); dalej rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Jednakże wydana w tym zakresie uchwała powinna precyzyjnie określać poszczególne odpłatne świadczenia, a także wskazywać co składa się na każde z tych świadczeń zgodnie z zasadą ekwiwalentności (uchwała powinna zawierać swego rodzaju cennik za poszczególne świadczenia). Niewystarczające jest stwierdzenie w takim przypadku, iż jest to opłata za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne wykraczające poza podstawy programowe wychowania i nauczania przedszkolnego.

Organ samorządu terytorialnego ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Tylko bowiem w takiej sytuacji istnieje możliwość zweryfikowania przez adresatów uchwały, czy odpłatnością nie objęto świadczeń bezpłatnych mieszczących się w podstawie programowej, a także dokonania wyboru dodatkowych świadczeń w zależności od sytuacji finansowej rodziców oraz potrzeb dziecka (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 569/10, LEX nr 707365, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Sz 507/10, LEX nr 707462, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 987/09, Legalis, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 704/09 LEX nr 589411, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 490/08 Legalis, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, LEX nr 518278).

Wyżej opisany sposób określenia przez Radę Gminy Łagiewniki zakresu odpłatnych usług świadczonych przez przedszkole publiczne powoduje, że adresaci tego przepisu nie wiedzą co konkretnie obejmują te świad-

czenia i za co mają zapłacić. Taka enigmatyczność przyjętych rozwiązań powszechnie uznawana jest za istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważnością kwestionowanego przepisu.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08 stwierdzono, że wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania (np. nie jest jasne co obejmują „prowadzone zajęcia”, które zgodnie z uzasadnieniem uchwały składają się na zajęcia opiekuńczo-wychowawcze) stanowi istotne naruszenie prawa. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Go 705/09, LEX nr 531624 oraz w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, LEX nr 518278. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z w wyroku z dnia 23 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1189/08, LEX nr 599368 stwierdził, że ustalenie opłaty za korzystanie z przedszkola publicznego na sztywnym poziomie zobowiązującej do jej ponoszenia niezależnie od czasu korzystania i charakteru dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych oferowanych przez dane przedszkole, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Z tych względów zaskarżony przepis uchwały jako sprzeczny z prawem powinien zostać wyeliminowany.

W odpowiedzi na skargę Raga Gminy Łagiewniki wniosła o umorzenie postępowania i odstąpienie od orzekania w zakresie kosztów postępowania. Rada wskazała, że na sesji w dniu 16 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę nr X/42/11 w sprawie rozpatrzenia skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie z dnia 18 maja 2011 r. uznając ją w pełni za zasadną. Ponadto, uznając konieczność zmiany niezgodnych z prawem zapisów zaskarżonej uchwały, Rada Gminy w dniu 30 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę nr XI/53/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach na podstawie której uchyliła zaskarżoną uchwałę i wyeliminowała z obrotu prawnego kwestionowane przepisy. W tym stanie rzeczy, postępowanie sądowe w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe, gdyż w całości został uwzględniony wniosek skarżącego zawarty w skardze.

W przepisie § 1 tej nowej uchwały Rada Gminy Łagiewniki postanowiła, że usługi świadczone przez przedszkole w zakresie podstawy programowej są realizowane bezpłatnie w wymiarze pięciu godzin dziennie, przez pięć dni w tygodniu, w godzinach określonych przez organ prowadzący w statucie przedszkola. Z kolei w myśl § 2 uchwały w przedszkolu opłacie podlegają zajęcia realizowane powyżej 5 godzinnego czasu realizacji podstawy programowej, obejmującej: 1) działania opiekuńcze zapewniające dziecku bezpieczne funkcjonowanie podczas zajęć w przedszkolu i poza przedszkolem oraz w czasie wypoczynku; 2) gry i zabawy dydaktyczne wspomagające rozwój umysłowy dziecka; 3) gry i zabawy wspomagające rozwój psychofizyczny, emocjonalny i społeczny dziecka; 4) zabawy aktywizujące oraz badawcze, rozwijające zainteresowania otaczającym światem; 5) prowadzenie zajęć przygotowujących dzieci do udziału w przedszkolnych oraz środowiskowych konkursach, imprezach artystycznych i okolicznościowych; 6) prowadzenie zajęć umożliwiających realizację programów autorskich i innowacji poszerzających podstawę programową, o której mowa w § 1. W ust. 2 tego przepisu Rada postanowiła, że ustala się opłatę w wysokości 0,10% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U Nr 200, poz. 1679 ze zm.) za każdą rozpoczętą godzinę. Natomiast szczegółowe zasady pobierania opłaty, o której mowa w ust. 1 zostaną określone w regulaminie (ust. 3 tego przepisu).

Stosownie do przepisu § 3 uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Łagiewniki, a w § 4 postanowiono, że z dniem jej wejścia w życie traci moc uchwała Rady Gminy Łagiewniki z dnia 28 grudnia 2009 r., nr XLII/256/09 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach oraz uchwała z dnia 31 marca 2011 r., nr VII/25/11 podjęta również w sprawie tych opłat.

Następnie Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie pismem z dnia 5 sierpnia 2011 r. wskazał, że w związku z podjęciem przez Radę Gminy wspomnianej uchwały z dnia 30 czerwca 2011 r., nr XI/53/11 cofa skargę na zaskarżoną uchwałę z dnia 28 grudnia 2009 r. i wniosł o umorzenie postępowania sądowego.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu z dnia 17 sierpnia 2011 r. Wójt Gminy w Łagiewnikach, pismem z dnia 20 września 2011 r., poinformował, że w przedszkolu w Łagiewnikach pobierano, w okresie od 1 stycznia 2010 r., na podstawie zaskarżonej uchwały z dnia 28 grudnia 2009 r., opłatę za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze wykraczającej poza wymiar 5 godzin dziennie podstawy programowej realizowanej przez to przedszkole. Na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r. pełnomocnik Rady Gminy ponownie wniosł o umorzenie postępowania ewentualnie o oddalenie skargi. Podniósł, iż Prokurator zarzucił naruszenie art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty w kształcie, który zaczął obowiązywać kilka miesięcy po wejściu w życie zaskarżonej uchwały. Do rozstrzygnięcia pozostaje zatem kwestia od kiedy zaskarżona uchwała powinna przestać obowiązywać. Niezależnie od tego Prokurator nie ustalił – nie zapytał organu uchwałodawczego – jakie świadczenia objęte były tą uchwałą. W odpowiedzi na wezwanie Sądu z dnia 8 grudnia 2011 r. do ustosunkowania się do powyższych zarzutów podniesionych na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r. Prokurator Rejonowy pismem z dnia 27 grudnia 2011 r. oświadczył, że są one niezrozumiałe i nieuzasadnione. Niezrozumiałość wskazanych

zarzutów wynika z faktu, że w dniu 16 czerwca 2011 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr X/42/11 uznającą za zasadną skargę Prokuratora z dnia 28 maja 2011 r. na zaskarżoną uchwałę z dnia 28 grudnia 2009 r. W wykonaniu tej uchwały uznającej za zasadną skargę Prokuratora, organ gminy wydał, w dniu 30 czerwca 2011 r., uchwałę w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach, którą Prokurator uznał za zgodną z prawem i z tego powodu pismem z dnia 5 sierpnia 2011 r. złożył oświadczenie o cofnięciu skargi i wniósł o umorzenie postępowania.

Bezpodstawność wyżej wymienionych zarzutów wynika z faktu, iż zarówno w dniu wydania zaskarżonej uchwały (28 grudnia 2009 r.) jak i w chwili sporządzenia i złożenia skargi do Sądu (18 maja 2011 r.) kwestionowana uchwała Rady Gminy Łagiewniki była sprzeczna z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany spowodowały jedynie, że w dniu podjęcia i wejścia w życie zaskarżonej uchwały była ona sprzeczna z art. 14 ust. 5 powołanej ustawy, zaś w dniu wniesienia skargi była sprzeczna z art. 14 ust. 5 pkt 1 tego aktu prawnego.

Brzmienie przepisu art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w dniu wniesienia skargi (18 maja 2011 r.) oraz w chwili obecnej (dacie sporządzenia tego pisma) jest następujące: „Organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2; 2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2”.

Przepis ten w dniu 28 grudnia 2009 r. miał następującą treść: 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 pkt 1, który stanowił, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Dokonana zmiana legislacyjna nie miała najmniejszego znaczenia dla ustalenia zakresu obowiązków ciążących na radzie gminy polegających na konieczności wskazania w treści uchwały szczegółowego opisu świadczeń, za które rodzice lub opiekunowie muszą ponosić odpłatność. W celu potwierdzenia tego stanowiska Prokurator przytoczył treść kilku orzeczeń sądów zapadłych przed wydaniem przez Radę Gminy Łagiewniki zaskarżonej uchwały, tj. przed dniem 28 grudnia 2009 r.

W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 704/09, LEX nr 589/11 stwierdzono, że rada gminy ustalając opłatę na podstawie art. 14 ust. 5 zobligowana jest określić w treści uchwały, jakich konkretnie świadczeń dotyczy opłata, tak aby możliwa była ocena, czy świadczenia te wykraczają poza podstawę programową. Tylko w takiej sytuacji istnieje możliwość zweryfikowania przez adresatów uchwały, czy odpłatnością nie objęto świadczeń bezpłatnych mieszczących się w podstawie programowej, a więc czy objęto nią właściwe świadczenia, a także dokonania wyboru dodatkowych świadczeń w zależności od sytuacji finansowej rodziców oraz potrzeb dziecka.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 705/09, LEX nr 531624 podkreślił, że obowiązkiem organu samorządu terytorialnego uchwalającego opłatę za usługi przedszkolne jest wykazanie, iż wysokość nałożonego obowiązku pieniężnego nałożonego na rodziców dziecka korzystającego z usług przedszkola publicznego pozostaje w związku przyczynowym z oferowaną mu usługą. Przy ustalaniu omawianej opłaty należy szczegółowo wykazać za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co się na opłacane świadczenie składa. Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową, oferowane przez przedszkola publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń. Organ samorządu terytorialnego ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Brak czytelności co do zakresu dodatkowych świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadającej im opłaty, pozbawia rodziców dzieci, przy podejmowaniu decyzji w kwestii korzystania z usług przedszkola, możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.

Natomiast w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, LEX nr 518278 stwierdzono, że ustalenie opłat za świadczenia przedszkoli przekraczające podstawę programową powinno polegać na określeniu wysokości konkretnych opłat za poszczególne świadczenia zgodnie z zasadą ekwiwalentności. Wprowadzenie w badanej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.

Z przytoczonych orzeczeń wynika, że zakres świadczeń powinien być wyraźnie określony w wydanej uchwale adresowanej do ogółu mieszkańców gminy (nie można poprzestać na wskazaniu, że chodzi o zajęcia

opiekuńczo-wychowawcze). W takiej sytuacji prokurator nie powinien zwracać się do organu uchwałodawczego z zapytaniem „... jakie świadczenia były objęte tą uchwałą” oraz dokonywać w tym zakresie jakichkolwiek dodatkowych ustaleń.

Odnośnie pierwszej wątpliwości Prokurator poinformował, że sąd powinien stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w kwestionowanym zakresie, od daty jej podjęcia, tj. od dnia 28 grudnia 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W świetle przepisów art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z 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.; dalej p.p.s.a) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli m. in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 p.p.s.a).

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawa 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. Z przepisu tego wynika, że każda uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna od dnia jej wydania.

Możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę organu gminy przewiduje również art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tj. Dz. U z 2011 r., nr 270, poz. 1599 ze zm.). Z przepisu tego wynika bowiem, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego.

Sąd rozpoznał skargę na zaskarżoną uchwałę, pomimo zawartego w piśmie z dnia 5 sierpnia 2011 r. wniosku Prokuratora Rejonowego o cofnięcie skargi i umorzenie postępowania ze względu na podjęcie przez Radę Gminy w dniu 30 czerwca 2011 r. uchwały nr XI/53/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach. O umorzenie postępowania sądowego jako bezprzedmiotowego wnioskuje również w odpowiedzi na skargę Rada Gminy, ze względu na to, że podejmując w dniu 30 czerwca 2011 r. powyższą uchwałę, uwzględniła skargę Prokuratora Rejonowego.

W myśl art. 60 p.p.s.a. skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważnością.

Wniosek Prokuratora o cofnięcie skargi i umorzenie postępowania sądowego nie mógł zostać uwzględniony, ponieważ z pisma Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 20 września 2011 r. wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2010 r. na podstawie zaskarżonej uchwały pobierano opłatę za zajęcia opiekuńczo – wychowawcze wykraczające poza wymiar 5 godzin dziennie podstawy programowej.

Zarzuty skargi wymagają bowiem merytorycznego rozpoznania 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 p.p.s.a (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 374/11). Nie można przyjąć bezprzedmiotowości postępowania w sytuacji, gdy sąd ma możliwość stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, która w postępowaniu administracyjnym została uchylona. Ewentualne stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały działa *ex tunc*, co oznacza, iż akt ten od samego początku nie mógł wywołać skutków prawnych. Powyższe 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). Nie ulega wątpliwości, iż zaskarżona uchwała, podjęta w dniu 28 grudnia 2009 r., wywołała skutki prawne, gdyż była stosowana przy pobieraniu opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach, co nie pozwała na przyjęcie bezprzedmiotowości postępowania sądowego w tej sprawie.

W tej sytuacji Sąd nie stwierdził również podstaw do umorzenia postępowania sądowego jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., z uwagi na uchylenie przez Radę Gminy zaskarżonej uchwały (utrata mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały), co wynika z przepisu § 4 uchwały z dnia 30 czerwca 2011 r., nr XI/53/11 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w Łagiewnikach.

Przechodząc do merytorycznych rozważań dotyczących zaskarżonej uchwały wskazać trzeba, iż została ona podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli-organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 pkt 1, z którego wynika, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej.

Podstawa programowa została zaś zdefiniowana w art. 3 pkt 13 powołanej ustawy, z którego wynika, że pod pojęciem tym należy rozumieć obowiązkowe na danym etapie kształcenia, zestawy celów i treści nauczania oraz umiejętności, a także zadania wychowawcze przedszkola (szkoły), które są uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiają ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań kwalifikacyjnych.

Podstawę programową wychowania przedszkolnego, obowiązującą od roku szkolnego 2009/2010, tj. w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Z załącznika tego wynika, że podstawa programowa opisuje proces wspomagania rozwoju i edukacji dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Natomiast 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 ustalono, że czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin.

Przepis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały ustala opłatę w wysokości 0,08% minimalnego wynagrodzenia za pracę za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze realizowane przez przedszkole w zakresie wykraczającym poza wymiar 5 godzin dziennie podstawy programowej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. – za każdą rozpoczętą godzinę. Na marginesie dodać trzeba, iż w przepisie tym Rada błędnie powołała wspomniane rozporządzenie z dnia 26 lutego 2002 r., gdyż w dacie podjęcia tej uchwały obowiązywało rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2008 r.

Z kolei z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że celem jej podjęcia było ustalenie odpłatności rodziców (opiekunów prawnych) za świadczenia w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego obejmującą zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne dla dzieci przebywających w gminnym przedszkolu powyżej pięciu godzin dziennie.

Powołany wyżej przepis art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty przyznaje zatem radzie gminy kompetencję do ustalenia wysokości opłat z tytułu świadczeń udzielanych przez przedszkola publiczne prowadzone przez gminę, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, tj. przedszkola prowadzące bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej.

Pojęcie czynności „ustalenie” wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K.25/99, w którym stwierdził, iż „ustalić” semantycznie rozumie się m. in. jako „rozstrzygnąć, zdecydować o czymś, wyznaczyć coś, ustalić normy, prawidła, reguły”. Natomiast opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów.

Uchwała podjęta na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia przekraczające podstawę programową oferowane przez przedszkole publiczne, a także co składa się na każde z tych świadczeń. Organ samorządu terytorialnego, ustanawiając opłatę powinien określić jej wysokość za każde ze świadczeń z osobna. Sposób ustalenia odpłatności powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 515/10, LEX nr 707357; wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10, LEX nr 744957).

W świetle powyższego przyjąć trzeba, iż przepis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały wymogów tych nie spełnia z uwagi na to, że w ogóle nie precyzuje zakresu świadczeń udzielanych przez przedszkole publiczne w ramach zajęć opiekuńczo – wychowawczych przekraczających podstawę programową. Świadczenia te nie zostały również określone w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjęto bowiem, iż wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności kwestionowanego przepisu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr

358/08, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Go 705/09, LEX nr 531624). Tym samym rację ma skarżący podnosząc, iż zaskarżony przepis uchwały w istocie powoduje, że jego adresaci nie mają wiedzy jakie świadczenia obejmują zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i w związku z tym za jakie świadczenia mają ponieść odpłatność.

W tej sytuacji całkowicie nieuzasadniony okazał się zarzut Rady Gminy, iż skarżący winien sam ustalić, jakie świadczenia objęte były zaskarżoną uchwałą, zwracając się z pytaniem w tej kwestii do Rady. Zakres świadczeń udzielanych przez przedszkole publiczne prowadzone przez gminę, za które na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, pobierane są opłaty, powinien zostać ustalony przez radę gminy w formie uchwały podjętej na podstawie tego przepisu. Uchwała ta powinna ustalać wysokość opłat i określać rodzaj świadczeń objętych konkretną opłatą.

Dodać trzeba, iż Rada Gminy w zaskarżonym przepisie § 1 ust. 1 podjętej uchwały nie była również uprawniona do ustalenia wysokości wspomnianej opłaty w sposób ryczałtowy powiązany z procentową wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ustalenie tej opłaty w ten sposób nie pozwala bowiem, na ocenę czy w jej ramach mieszczą się świadczenia przekraczające podstawy programowe wychowania przedszkolnego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 950/10, LEX nr 745387). Nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zarzut Rady Gminy dotyczący powołania przez skarżącego nieprawidłowej podstawy prawnej, tj. art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, który zaczął obowiązywać po wejściu w życie zaskarżonej uchwały. W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały (28 grudnia 2009 r.) obowiązywał przytoczony wyżej przepis art. 14 ust. 5 powołanej ustawy, stanowiący podstawę prawną rozważań Sądu w niniejszej sprawie. Przepis ten został zmieniony z dniem 1 września 2010 r. i otrzymał brzmienie: „organ prowadzący przedszkole ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2”. Sąd nie jest bowiem związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Wobec tego, na podstawie art. 147 p.p.s.a, Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Sąd jednocześnie stwierdził, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana (art. 152 p.p.s.a.).