



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1897

**WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 424/11**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 1 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków  
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski (spr.)

Protokolant

Krzysztof Caliński

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 lutego 2012 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu  
na uchwałę Rady Miejskiej w Szczawnie Zdroju  
z dnia 27 września 2010 r. Nr LII/30/10  
w przedmiocie określenia miesięcznej odpłatności za korzystanie z Przedszkola Miejskiego w Szczawnie-Zdroju

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**  
**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 256, poz. 2572 ze zm.); dalej: ustawa o systemie oświaty, podjęła w dniu 27 września 2010 r. uchwałę nr LII/30/10 w sprawie określenia miesięcznej odpłatności za korzystanie z Przedszkola Miejskiego w Szczawnie – Zdroju.

W przepisie § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Szczawnie – Zdroju postanowiła, że za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego określone w ust. 2 przedszkole pobiera opłaty.

Ustęp 2 stanowi, że świadczeniami, o których mowa w ust. 1 są następujące zajęcia opiekuńczo - wychowawcze: a) gry i zabawy badawcze, rozwijające zainteresowania otaczającym światem, b) zajęcia rozwijające uzdolnienia dzieci (plastyczne, muzyczne, teatralne), c) gry i zabawy ruchowe, wspomagające rozwój ruchowy dziecka, d) zabawy tematyczne, wspomagające rozwój emocjonalny i społeczny dziecka.

W § 3 uchwały ustalono, że wysokość opłat za świadczenia, o których mowa w § 2 ust 2 wynosi 8 zł dziennie - za jedno dziecko (ust. 1). Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 ulega zmniejszeniu gdy: a) do przedszkola uczęszcza dwoje dzieci pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym i wynosi 5 zł dziennie za każde dziecko, b) do przedszkola uczęszcza więcej niż dwoje dzieci pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym i wynosi 3 zł dziennie za każde dziecko (ust. 2). Za każdy dzień nieobecności dziecka w przedszkolu, opłaty o których mowa w ust. 1 i 2, podlegają odliczeniu (ust. 3).

W § 4 uchwały określono, że opłaty określone w § 3 nie obejmują kosztów posiłków dziecka w części odpowiadającej kosztom zakupu produktów żywnościowych, wykorzystywanych do przygotowania posiłków w przeliczeniu na każde dziecko, pomnożonych przez liczbę dni kalendarzowych w danym miesiącu, w którym przedszkole jest otwarte.

Pismem z dnia 16 maja 2011 r. Prokurator Rejonowy w Wałbrzychu wniósł skargę na wymienioną uchwałę Rady Miejskiej w Szczawnie - Zdroju z dnia 27 września 2010 r. Zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, a to art. 14 ust 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 256, poz. 2572 ze zm.) polegające na ustanowieniu w § 2 uchwały, opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową, zaś w § 3 określenia ich wysokości, kryteriów zmniejszenia i odliczenia, podczas gdy obowiązujące w chwili podjęcia uchwały przepisy prawa, upoważniały organ prowadzący przedszkole publiczne do pobierania opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym wymiar zajęć, przy przyjęciu iż wskazany ustawowo wymiar zajęć zwolniony z opłat stanowi co najmniej 5 godzin; rażące naruszenie prawa materialnego, a to art. 14 ust. 6 w związku z art. 67 a ust 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o systemie oświaty polegający na przekroczeniu przez radę gminy upoważnienia ustawowego polegającego na ustanowieniu w § 4 uchwały opłat za posiłki w przedszkolu i algorytmu ich obliczania, podczas gdy delegację ustawową do ustalania warunków korzystania ze stołówki oraz opłat za posiłki, posiada dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym.

W motywach wskazano, że uregulowania zawarte w § 2 ust. 1-3 i § 4 uchwały rażąco naruszają przepisy prawa obowiązujące w chwili jej podjęcia.

Upoważnienie ustawowe do pobierania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne zawarte jest w art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty.

Kwestionowana uchwała została podjęta w dniu 27 września 2010 r. W czasie podjęcia uchwały, art. 14 ust 5 ustawy zawierał następujące uregulowanie: 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. Z kolei art. 6 ust 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi, że przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Przepisy o wskazanym powyżej brzmieniu obowiązują od dnia 1 września 2010 r., a zatem obowiązywały już w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały. Jak wynika z zacytowanych przepisów, organ prowadzący

przedszkole publiczne, uprawniony jest do pobierania opłat za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym wymiar zajęć, a zatem w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Brak jest natomiast upoważnienia ustawowego do pobierania opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową. Choć przed dniem 1 września 2010 r., ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty zmieniono treść art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty, który upoważniał radę gminy do ustalania opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego, to zapisy § 2 i § 3 kwestionowanej uchwały byłyby wadliwe, z uwagi na konieczność dokładnego sprecyzowania każdego rodzaju świadczeń i ich wymiaru, za które nakładano opłaty. Wskazano, iż nie tylko ustalenie opłat za świadczenia przekraczające podstawę programową, narusza przepisy prawa. Za takie uznano również zapisy § 3 ust 2 zaskarżonej uchwały, uzależniające wysokość opłat za korzystanie z przedszkola, od liczby uczęszczających do niego dzieci ze wspólnego gospodarstwa domowego. Taki zapis narusza art. 32 ust 1 Konstytucji stanowiący, że wszyscy są równi wobec prawa. Stanowisko takie podzielił m.in. Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 sierpnia 2009 r. (PNK-I-0911/285/09) wskazując, że różnicowanie opłat za korzystanie z opieki przedszkolnej od ilości dzieci uczęszczających do przedszkola z jednej rodziny narusza art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Wobec braku umocowania ustawowego do normowania aktem prawa miejscowego kwestii związanych z odpłatnością za posiłki w przedszkolu publicznym, za rażąco naruszający przepisy prawa skarżący uznał zapis § 4 uchwały.

Zdaniem skarżącego, w dniu podjęcia uchwały kwestie korzystania ze stołówki oraz wysokość opłat za posiłki, regulowały normy art. 14 ust. 6 w związku z art. 67 a ust. 3 w związku z art. 3 ust 1 ustawy o systemie oświaty.

Art. 14 ust. 6 tej ustawy stanowi, że do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w przedszkolach publicznych oraz publicznych innych formach wychowania przedszkolnego przepisy art. 67a stosuje się odpowiednio.

Stosownie zaś do art. 67 a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

Z kolei art. 3 ust. 1 ustawy stanowi, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o: szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole.

Wskazane przepisy wyraźnie wskazują, iż opłaty za posiłki w przedszkolu ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym, nie zaś rada gminy.

Zdaniem skarżącego, zakwestionowane przepisy uchwały dotyczą większości kwestii, w których uchwała ta została podjęta, to przy stwierdzeniu, iż rażąco naruszają one przepisy prawa, celowym jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju poinformowała, że uwzględniła w całości zarzuty zawarte w skardze i podjęła działania w celu dostosowania uregulowań zawartych w zaskarżonej uchwale do zgodnych z ustawą o systemie oświaty.

Pismem z dnia 2 września 2011 r. Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju przesłała, na wezwanie Sądu z dnia 3 sierpnia 2011 r., uchwałę z dnia 29 sierpnia 2011 r., nr X/58/11 uwzględniającą zarzuty skargi i zmieniającą zaskarżoną uchwałę.

Pismem z dnia 12 września 2011 r. Sąd wezwał Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu do podania, czy wniesioną skargę podtrzymuje, czy też ją cofa.

W odpowiedzi Prokurator Rejonowy w Wałbrzychu podał, że nie cofa skargi wniesionej na uchwałę Rady Miejskiej Szczawnia - Zdroju z dnia 27 września 2010 r., nr LII/30/10.

Pismem z dnia 25 października 2011 r. Rada Miejska w Szczawnie - Zdroju poinformowała, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą nr X/58/11 Rady Miejskiej w Szczawnie - Zdroju z dnia 29 sierpnia 2011 r., ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 października 2011 r., nr 207, poz. 3587.

W dniu 3 listopada 2011 r. odbyła się rozprawa sądowa, podczas której Sąd postanowił zobowiązać Radę Miejską w Szczawnie - Zdroju do przedstawienia wyliczenia wysokości opłat za świadczenia obejmujące zajęcia opiekuńcze - wychowawcze określone w § 3 zaskarżonej uchwały i rozprawę w tym dniu odroczył.

W odpowiedzi, Rada Miejska w Szczawnie – Zdroju przedstawiła kalkulację ekonomiczną dotyczącą odpłatności za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze Przedszkola określonej w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

**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 (Dz. U 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.

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest legalność postanowień uchwały nr LII/30/10 Rady Miejskiej w Szczawnie – Zdroju z dnia 27 września 2011 r. w sprawie określenia miesięcznej odpłatności za korzystanie z Przedszkola Miejskiego w Szczawnie – Zdroju.

W niniejszej sprawie przepisy stanowiące podstawę wydania zaskarżonej uchwały – ustawa 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. 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 czasu (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, z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt 417/11 (publ. w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych) którego wywody i zasadniczy tok rozważań Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni aprobuje.

W ślad za stanowiskiem zawartym we wskazanych wyżej wyrokach tutejszego Sądu 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.

Zdaniem Sądu, ogólne i ramowe unormowanie uchwały ustalające pobieranie stałej opłaty za bliżej nieokreślone i zbiorczo traktowane zajęcia dydaktyczne, 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 dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz, co ważniejsze, podać, czy realizują one podstawę programową wychowania przedszkolnego, czy też w podstawie tej się nie mieszczą. Pozwoli to rodzicom na kontrolę proporcji zagospodarowania czasu przebywania w przedszkolu, w szczególności czy i jakie poszczególne, konkretne świadczenia należące do sfery podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz jakie świadczenia wykraczające poza wskazaną podstawę zostały umieszczone w obszarze świadczeń płatnych lub bezpłatnych. Powyższe, abstrahując od potrzeb dziecka, może mieć dla nich istotne znaczenie przy ustalaniu czasu pobytu dziecka w przedszkolu.

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. Uchwała powinna zatem 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 § 3 ust. 1 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 zająć.

Wobec powyższych rozważań, Sąd nie odniósł się do przedstawionej przez Radę Miejską w Szczawnie - Zdroju kalkulacji ekonomicznej dotyczącej odpłatności za świadczenia opiekuńczo wychowawcze Przedszkola wynikającej z § 3 zaskarżonej uchwały.

Na uwzględnienie zasługuje też, zdaniem Sądu, zarzut skarżącego dotyczący braku umocowania ustawowego do normowania aktem prawa miejscowego kwestii związanych z odpłatnością za posiłki w przedszkolu publicznym. Powołane przez skarżącego przepisy ustawy o systemie oświaty wyraźnie wskazują, iż opłaty za posiłki w przedszkolu ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym, nie zaś rada gminy.

Sąd nie podziela zarzutu Prokuratora w przedmiocie uzależnienia wysokości odpłatności za korzystanie z przedszkola od uczęszczających do niego dzieci ze wspólnego gospodarstwa domowego. Bowiem z postanowienia z art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym, wynika, że do zadań własnych gminy należy także prowadzenie polityki prorodzinnej, a tym samym wspieranie rodzin wielodzietnych. Zatem różnicowanie opłat za korzystanie z opieki przedszkolnej od ilości dzieci uczęszczających do przedszkola z jednej rodziny w ocenie Sądu nie narusza art. 32 Konstytucji RP.

Pomimo tego, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ uchylene w części jest niemożliwe z uwagi na jej integralną całość. Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a. orzeczono jak na wstępie.