



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 20 kwietnia 2012 r.

Poz. 1432

**SYGN. AKT III SA/LU 681/11**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jerzy Drwal

Sędziowie Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak, Sędzia SO del. Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)

Protokolant Sekretarz sądowy Sylwia Bałaban

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 10 stycznia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Zamość

z dnia 28 kwietnia 2011 r. Nr VII/70/11

w przedmiocie opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Miasto Zamość

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały i określa, iż nie podlega ona wykonaniu.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

**UZASADNIENIE**

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr VII/70/11 Rada Miasta Zamość, działając na podstawie art. 5 ust. 5, art. 6 ust. 1 pkt 2 i 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 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) ustaliła opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Miasto Zamość. W treści uchwały Rada wskazała, że usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez Miasto Zamość w zakresie podstawy programowej określonej w rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 roku Nr 4, poz. 17, ze zm.) są realizowane bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie (§ 1 uchwały).

Zgodnie z § 2 uchwały odpłatne są świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Miasto Zamość w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, do których należą koszty następujących zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz dydaktycznych:

1. zabawy twórcze: muzyczne, plastyczne, teatralne i inne rozwijające zdolności dzieci oraz zaspakajające ich potrzeby aktywności i zainteresowania,

2. gry i zabawy edukacyjne wspomagające rozwój dziecka w różnych sferach; umysłowej, psychofizycznej, emocjonalnej i społecznej,
3. gry i zabawy ruchowe w sali lub na świeżym powietrzu: spacer, wycieczki,
4. zabawy i działania podejmowane z inicjatywy dzieci: słuchanie muzyki, bajek, gry stolikowe, zabawy konstrukcyjne, tematyczne i badawcze,
5. zajęcia sportowe, organizowane z uwzględnieniem zainteresowań wychowanków np. zajęcia na basenie,
6. naukę języków obcych;
7. wspieranie indywidualnych zainteresowań,
8. zajęcia dodatkowe dla dzieci nie posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego prowadzone przez logopedę,
9. zapewnienie bezpieczeństwa i opieki podczas pobytu dzieci w przedszkolu w czasie:
  - a) zajęć terapeutycznych i profilaktycznych z udziałem logopedy, nauczyciela gimnastyki korekcyjnej i innych specjalistów,
  - b) zajęć dodatkowych organizowanych na wniosek rodziców,
  - c) zajęć z religii z udziałem nauczyciela katechezy,
10. czynności porządkowe i opiekuńcze związane z higieną osobistą, samoobsługą i spożywaniem posiłków,
11. przygotowanie dzieci do udziału w różnych konkursach, przeglądach, uroczystościach, imprezach itp.,
12. realizację programów autorskich i innowacji pedagogicznych.

W § 3 uchwały Rada ustaliła miesięczną opłatę za korzystanie przez dziecko do 4 godzin dziennie ze świadczeń, o których mowa w § 2, w wysokości 8 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na zasadach i trybie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.), przy czym w miesiącach lipcu i sierpniu ustalono opłatę tygodniową w wysokości 2% minimalnego wynagrodzenia za pracę (ust. 1 i 2 § 3), przy określonym nadto w ust. 3 sposobie zaokrąglania opłat.

Jednocześnie w ust. 4 § 3 uchwały postanowiono, że w przypadku osiągnięcia dochodu na członka rodziny w wysokości do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, opłata stanowi 50% kwoty, o której mowa w ust.1, zaś w przypadku dzieci będących wychowankami Domu Dziecka w Zamościu lub Pogotowia Opiekuńczego w Zamościu opłat, o których mowa w ust.1 lub 2, nie pobiera się. W ust. 5 § 3 uchwały, punktach a i b określono, że opłaty o których mowa w ust.1, wnoszone są do 10 dnia każdego miesiąca, zaś opłaty wskazane w ust.2 wnoszone są pierwszego dnia każdego tygodnia. Stosownie do § 4 uchwały zakres świadczeń, o których mowa w § 2 oraz wysokość opłat za te świadczenia określi umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy dyrektorem publicznego przedszkola, a rodzicem (prawnym opiekunem) dziecka (ust. 1). Za terminową realizację opłat z tytułu korzystania z usług przedszkola odpowiada dyrektor przedszkola (ust. 2).

Według § 5 uchwały zwalnia się z opłaty, o której mowa w § 3 ust. 1, rodziców (prawnych opiekunów) dziecka uczęszczającego do oddziału integracyjnego i przedszkola specjalnego, posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Miasta Zamość z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr VII/70/11, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że regulacje § 2 i 3 uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Z treści § 1 uchwały nr VII/70/11 wynika, że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu prowadzonym przez Miasto Zamość obejmuje 5 godzin dziennie. Za świadczenia udzielane w czasie wykraczającym poza ten czas Rada Miasta władna była ustalić wysokość opłaty. Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta nieprawidłowo wykonała

ustawowe upoważnienie w tym zakresie. Skoro przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty upoważnia radę gminy do określenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w wymiarze przekraczającym wymiar „czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu”, to rada gminy nie może ustalać opłat za świadczenia „wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego”, jak przewidziano w § 2 zaskarżonej uchwały. Przytoczone pojęcia nie są bowiem tożsame. Natomiast normy aktu prawa miejscowego powinny być czytelne i precyzyjne.

Nadto organ nadzoru wskazał, że podstawa programowa wychowania przedszkolnego, która została określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17), jest bezpłatna, natomiast świadczenia ją przekraczające są udzielane za odpłatnością. W ocenie skarżącego wymienione w § 2 uchwały zajęcia opiekuńczo-wychowawcze, określone jako świadczenia przedszkola przekraczające podstawę programową, w większości wchodziły w skład podstawy programowej przewidzianej w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2008 r. i powinny być realizowane bezpłatnie.

W skardze zarzucono również, że Rada Miasta nie mogła ustalić w § 3 ust. 1 uchwały stałej miesięcznej opłaty za korzystanie przez dziecko do 4 godzin dziennie ze świadczeń, o których mowa w § 2, niezależnie od rodzaju świadczeń oferowanych w tym czasie przez przedszkole oraz niezależnie od czasu korzystania z tych świadczeń przez dziecko. Podobnie prawnie niedopuszczalna jest regulacja § 3 ust. 2 uchwały, z której wynika jedynie, że w miesiącach lipcu i sierpniu rodzice dziecka są obowiązani uiszczać stałą opłatę tygodniową w wysokości 2% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Uchwała nie precyzuje rodzaju świadczeń realizowanych w tych miesiącach przez przedszkola oraz czasu ich trwania.

Tymczasem istotną cechą opłaty za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkole jest jej ekwiwalentność. Uchwała rady gminy powinna precyzyjnie określać poszczególne świadczenia oferowane przez przedszkole publiczne (nauczanie, wychowanie i opieka). Wysokość opłaty nie może być dowolna, lecz oparta na kalkulacji ekonomicznej. Odpłatność powinna być ustalona za kolejne godziny pobytu dziecka w przedszkolu „w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki”, niedopuszczalne jest bowiem, aby rodzic ponosił ją w pełnej wysokości bez względu na czas korzystania przez jego dziecko ze świadczeń przedszkola. Opłata za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne nie może więc przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 3 ust. 1 i 2 uchwały, gdzie przewidziano tylko jedną stawkę opłaty, niezależną od czasu trwania i zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko, a więc nie mającą cech ekwiwalentności. Organ nadzoru zarzucił również, że regulacje § 3 ust. 5 lit. a i b oraz § 4 ust. 1 i 2 uchwały wykraczają poza ustawowe upoważnienie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, co narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, a także normę art. 94 Konstytucji.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zamość wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu odpowiedzi wskazano, że treść § 2 uchwały należy interpretować łącznie z treścią § 1, w którym wprost stwierdza się, że usługi świadczone przez przedszkola prowadzone przez Miasto Zamość w zakresie podstawy programowej określonej w rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół są realizowane bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie. Zatem użyte w uchwale sformułowanie „w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego” oznacza, że odpłatność za świadczenia przedszkoli dotyczy czasu ponad 5 godzin dziennie. Zapis § 2 jest w pełni spójny z § 1 i nie nasuwa żadnych wątpliwości. Ponieważ realizacja podstawy programowej odbywa się w ramach 5 godzin dziennie, wskazanie kosztów zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz dydaktycznych w § 2 uchwały jest prawidłowe, gdyż wykazano szczegółowo, jakie zajęcia opiekuńczo-wychowawcze oraz dydaktyczne będzie miało zapewnione dziecko przebywające w przedszkolu ponad 5 godzin dziennie. Jednocześnie podniesiono, że zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne wyszczególnione w § 2 zaskarżonej uchwały dotyczą świadczeń realizowanych przez przedszkola w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, tj. w czasie 4 godzin dziennie.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego treści § 3 uchwały Rada Miasta wskazała, że ustawodawca nie określił jednoznacznie, iż ustalona wysokość opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, ma cechować się ekwiwalentnością. Ustalając wysokość opłaty Rada kierowała się zaś potrzebami zgłaszanymi przez rodziców, dążeniem do utrzymania odpłatności na poziomie poprzednich lat, a także rachunkiem ekonomicznym. Ustalona w uchwale opłata jest tylko częściową odpłatnością za czynności dodatkowe

wykraczające poza podstawę programową, ale jednocześnie dającą dostęp do wszystkich usług składających się na działanie przedszkola dla wszystkich dzieci w jednakowym stopniu. Ustalenie opłaty za usługi do 4 godzin nie stanowi naruszenia zasady równości, bowiem za takim ustaleniem opłaty przemawiają ważne cele społeczne. Opłata miesięczna nie osiąga poziomu 50% ponoszonych kosztów zajęć opiekuńczych. Nadto zaś faktycznie przedszkola prowadzone przez Miasto Zamość czynne są przez 10 godzin, a zatem jedna godzina jest dodatkowo bezpłatna. Natomiast zakwestionowanie uregulowań uchwały może przyczynić się do wzrostu opłaty pobieranej przez przedszkola przy zastosowaniu stawki godzinowej za poszczególne częściowe usługi, zgodnie z zasadą ekwiwalentności.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Przepis art. 3 § 2 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – zwanej dalej p.p.s.a. – poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Z kolei art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa. Do istotnych naruszeń prawa zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. Zbigniew Kmiecik, Małgorzata Stahl – Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001 r. nr 1-2, s. 101-102).

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały Rady Miasta Zamość należy w pierwszym rzędzie wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). To zaś oznacza, że akty prawa miejscowego muszą odpowiadać wszystkim zasadom charakteryzującym tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś hierarchii źródeł prawa. Jej wyrazem w odniesieniu do prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z przepisem tym koreluje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W rozpoznawanej sprawie upoważnienie do wydania przedmiotowej uchwały zawarte jest w przepisie art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Należy przy tym podkreślić, że treść przepisu art. 14 ust. 5 ustawy została zmieniona z dniem 1 września 2010 roku na mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991) Uprzednio art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty przewidywał, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1. Ostatnio wymieniony przepis stanowił z kolei, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Na skutek nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dniem 1 września 2010 roku zmianie uległy obydwie wskazane wyżej przepisy.

W myśl 14 ust. 5 ustawy w brzmieniu po nowelizacji, 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. Natomiast według nowej treści art. 6. ust. 1 ustawy o systemie oświaty, przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Zatem stosownie do brzmienia przytoczonych przepisów obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały Rady Miasta Zamość, przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Z treści art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty wynika więc bezsprzecznie, że publiczne przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie. Rada gminy może wydłużyć bezpłatny czas pobytu dziecka w przedszkolu według swego uznania. W przypadku zaś ograniczenia bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym do określonego czasu, który zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 5 godzin, rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne, przyjmując jako podstawę czas pobytu dziecka w przedszkolu przekraczający ustawowe minimum.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z dnia 5 sierpnia 2010 roku, celem nowelizacji ustawy o systemie oświaty było doprecyzowanie i uściślenie, wobec rozbieżnych interpretacji, że zasadą jest bezpłatne realizowanie programów wychowania przedszkolnego uwzględniających treści i cele podstawy programowej w ciągu 5 godzin dziennie oraz możliwość pobierania odpłatności za pozostały czas pobytu dziecka w przedszkolu. W uzasadnieniu projektu podniesiono również, że taka interpretacja zgodna jest z tym, iż treści podstawy programowej, obowiązującej obecnie jak i poprzednio, zostały skonstruowane w sposób umożliwiający ich realizację w przedszkolu w czasie 5 godzin dziennie. Zatem według znowelizowanych przepisów kryterium istotnym z punktu widzenia możliwości pobierania opłat jest czas pobytu dziecka w przedszkolu (tak też wyroki WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2011 roku, II SA/Ol 35/11, LEX nr 895921 oraz WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 roku, II SA/Po 500/11, LEX nr 951240).

Mając powyższe na względzie należało podzielić stanowisko Wojewody Lubelskiego, iż regulacja § 2 zaskarżonej uchwały została podjęta z naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Jak słusznie podniesiono w skardze, z treści § 1 uchwały wynika, że czas bezpłatnego wychowania i opieki w przedszkolu prowadzonym przez Miasto Zamość obejmuje 5 godzin dziennie. Za świadczenia udzielane w czasie wykraczającym poza ten czas Rada Miasta władna była ustalić wysokość opłaty. Stosownie bowiem do treści cytowanego art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego materialnoprawną podstawę działania i wyznaczającego zakres działania organu stanowiącego gminy, przedmiotowa opłata może być pobrana za świadczenia realizowane w czasie przekraczającym bezpłatny pobyt dziecka w przedszkolu, który to czas ustala rada w wymiarze co najmniej pięciu godzin dziennie. Natomiast uchwała nr VII/70/11 nie określiła opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym ustalony w § 1 uchwały wymiar 5 godzin dziennie, ale zgodnie z treścią § 2 uchwały – opłaty za świadczenia w zakresie wykraczającym poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Nie zasługuje na akceptację zawarta w odpowiedzi na skargę argumentacja Rady Miasta, wedle której treść § 2 uchwały winna być odczytywana w powiązaniu z jej § 1. Normy aktu prawa miejscowego powinna bowiem cechować jasność i precyzyjność, niezbędna dla prawidłowego ich odczytania przez adresatów tych norm, na co trafnie zwrócono uwagę w skardze organu nadzorczego. Z opisanych względów norma § 2 zaskarżonej uchwały jest sprzeczna z przepisami prawa – art. 14 ust. 5 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, a naruszenie to ma charakter istotny. Mając zaś na uwadze podstawowe

znaczenie przepisu § 2 uchwały z punktu widzenia wyznaczonej jej ustawowo treści oraz odwołanie się w pozostałych przepisach uchwały do uregulowania jej § 2, skutkuje to nieważnością uchwały w całości.

Niemniej, nie można również odmówić słuszności zarzutowi odnoszącemu się do zawartego w punktach od 1 do 12 § 2 uchwały wyliczenia świadczeń, określonych w uchwale jako wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Analiza podstawy programowej wychowania przedszkolnego, zawartej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), prowadzi do wniosku, że zakres świadczeń określonych w zaskarżonej uchwale jako przekraczających spectrum podstawy programowej w istocie w części mieści się w ramach podstawy programowej określonej przepisami wymienionego rozporządzenia (dla przykładu świadczenia z punktów 1-4 czy punkt 10 § 2 uchwały). Taka konstrukcja przepisu, która wyłącza bezpodstawnie określone zajęcia poza zakres podstawy programowej jest niedopuszczalna. Należy podkreślić, że zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

Sąd zważył nadto, że zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy o systemie oświaty przez podstawę programową wychowania przedszkolnego lub podstawę programową kształcenia ogólnego należy rozumieć obowiązkowe zestawy 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 programach nauczania oraz umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych. Mając to na względzie, w świetle art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 6 ust. 1 tej ustawy, który w punkcie 1 przewiduje, że przedszkole publiczne realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego, uznać należy, iż w obowiązującym stanie prawnym podstawa programowa powinna być realizowana w czasie ustalonym przez organ prowadzący stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 2, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Do takich wniosków prowadzi również przytoczone wyżej uzasadnienie ustawy nowelizującej z dnia 5 sierpnia 2010 roku.

Zasadny jest zarzut wadliwości § 3 ust. 1 i 2 uchwały. W postanowieniach tych ustalono jedną, stałą opłatę miesięczną za korzystanie przez dziecko do 4 godzin dziennie ze świadczeń, o których mowa w § 2 uchwały (ust. 1) oraz także stałą tygodniową opłatę za korzystanie przez dziecko z tych świadczeń w miesiącach lipcu i sierpniu. Wysokość opłat została zatem ustalona niezależnie od rodzaju świadczeń oferowanych w tym czasie przez przedszkole, jak również niezależnie od rzeczywistego czasu korzystania z tych świadczeń przez dziecko.

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, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. Powyższe odnosi się do opłaty, którą zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty miała ustalić Rada Miasta Zamość. Nie można zgodzić się z zawartym w odpowiedzi na skargę twierdzeniem, że ustawodawca w przepisie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie określił, iż ustalona wysokość opłaty ma cechować się ekwiwalentnością. Wynika to bowiem ze wskazania w wymienionym przepisie, że opłata należna jest „za udzielane świadczenia”.

Uchwała powinna zatem precyzyjnie określać poszczególne świadczenia oferowane przez przedszkole publiczne, co się na opłacane świadczenia składa, a także określać wysokość opłaty za każde ze świadczeń z osobna. Organ samorządu terytorialnego powinien również wykazać, iż wysokość opłaty pozostaje w związku przyczynowym z oferowanym świadczeniem (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2010 r., I OSK 1646/09 oraz z dnia 3 listopada 2010 roku, I OSK 1386/10, LEX nr 744994 i z dnia 3 marca 2009 r., I OSK 1189/08). Opłata nie może mieć charakteru stałego, ale musi uwzględniać rodzaj świadczeń, ich jakość oraz czas ich trwania i faktycznego korzystania z nich przez dziecko. Tego rodzaju wymogom nie czyni natomiast zadość regulacja zawarta w § 3 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Przeciwnie, przewiduje ona obciążenie wyznaczoną opłatą w każdym przypadku,

niezależnie od czasu korzystania i charakteru usług świadczonych przez przedszkole, na co słusznie zwrócono uwagę w uzasadnieniu skargi.

Potrzeba wykazania w uchwale, że wysokość ustalonej opłaty pozostaje w związku z oferowanym świadczeniem wynika również z konieczności zapobieżenia sytuacji partycypowania rodziców w kosztach działania przedszkola, do których ponoszenia zobligowany jest organ prowadzący. 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. Należy zaznaczyć, że odpłatności podlega nie sam pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, ale oferowane przez tego rodzaju placówkę świadczenia, o których mowa w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Argumenty podniesione w odpowiedzi na skargę w zakresie podstaw określenia wysokości opłaty, w powiązaniu z treścią uzasadnienia projektu zaskarżonej uchwały (dostępnego w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Zamość) nie wskazują natomiast, by ostatnio omówione zasady ustalania opłaty, o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy, były uwzględnione przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela również zarzut przekroczenia przez Radę Miasta Zamość ustawowego upoważnienia przez zawarcie w zaskarżonej uchwale regulacji objętych jej § 3 ust. 5 lit. a i b oraz § 4. Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty Rada miała kompetencję wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ustalenie terminów płatności opłat, jak również określenie, że zakres świadczeń, o których mowa w § 2 oraz wysokość opłat za te świadczenia określi umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy dyrektorem publicznego przedszkola, a rodzicem (prawnym opiekunem) dziecka, a także postanowienie w uchwale o odpowiedzialności dyrektora przedszkola za terminową realizację opłat z tytułu korzystania z usług przedszkola, niewątpliwie wykraczają poza przytoczone ustawowe upoważnienie, z naruszeniem przepisów art. 7 i art. 94 Konstytucji, ustanawiających zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz ustanawiania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. oraz art. 152 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak sentencji wyroku.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*