

**UCHWAŁA Nr XXIV/135/2009  
RADY GMINY w DRZYCIMIU  
z dnia 29 czerwca 2009 r.**

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu na Uchwałę Nr XV/85/2008 z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu, wraz z odpowiedzią na skargę.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.<sup>1</sup>) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.<sup>2</sup>) uchwała się, co następuje:

**§ 1.1.** Przekazać skargę Prokuratora Rejonowego w Świeciu z dnia 9 czerwca 2009 r. Numer Pa 9/09, doręczoną w dniu 10 czerwca 2009 r., na uchwałę Rady Gminy w Drzycimiu Nr XV/85/2008 z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu, stanowiącą załącznik nr 1 do uchwały, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

**2.** Udzielić odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Świeciu według treści, jak w załączniku nr 2 do uchwały i przekazać ją wraz ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

**§ 2.1.** Do przekazania skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, oraz do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżonego przed sądem administracyjnym upoważnia się Wójta Gminy Drzycim.

**2.** Wójt Gminy Drzycim może ustanowić pełnomocników procesowych.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

W dniu 10 czerwca 2009 r. do Rady Gminy w Drzycimiu wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Świeciu Numer Pa 9/09 z dnia 9 czerwca 2009 r. na uchwałę Nr XV/85/2008 Rady Gminy w Drzycimiu z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie odpłatności za przedszkole

---

<sup>1</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171 i Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 53, poz. 433.

<sup>2</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420.

w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu. Rada Gminy w Drzycimiu, po zapoznaniu się z treścią skargi postanowiła udzielić odpowiedzi, jak w załączniku do niniejszej uchwały oraz przekazać tę odpowiedź wraz ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

Przewodnicząca  
Rady Gminy

*Elżbieta Babińska*  
Elżbieta Babińska

PROKURATURA REJONOWA  
W ŚWIECIU  
ul. 10 Lutego 9, 86-100 Świecie  
tel. 052 33 11 815, 052 33 11 816

Świecie, dnia 9 czerwca 2009 roku .

Numer Pa 9 / 09

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ul. Jana Kazimierza 5

85-035 Bydgoszcz

URZĄD GMINY w Drzycimiu

Data wpływu 10.06.2009

Nr w rej. 1320

za pośrednictwem

Rady Gminy Drzycim

86-140 Drzycim

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Świeciu

Organ, którego skarga dotyczy: Rada Gminy Drzycim .

## SKARGA

Na podstawie art. 50§1, art. 52§1, art.53§3, art. 54§1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku „prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270 z późn zm.)

### zaskarżam:

uchwałę Rady Gminy Drzycim Nr XV / 85 / 2008 z dnia 3 czerwca 2008 roku , *w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu* , nie podlegając ogłoszeniu .

### zarzucając:

- I. naruszenie art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 pkt 1 ustawy „o systemie oświaty” z dnia 7 września 1991 roku (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn zm.)
- II. naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy „o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych” z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 68, poz. 449 z późn. zm.)

### poprzez:

- I. wprowadzenie na podstawie § 2 i § 3 zaskarżonej uchwały odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu za każdy miesiąc pobytu wysokości odpowiednio 80,00 , 60,00 , 40,00 i 20,00 złotych, bez sprecyzowania, jakie konkretne świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 roku „ w sprawie podstawy programowej wychowania

przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół” (Dz. U. z 2002 r. nr 51, poz. 458 z późn. zm.) uzasadniają wprowadzenie takiej odpłatności.

II. brak ogłoszenia podjętej uchwały gdy tymczasem podjęta uchwała, jako akt prawa miejscowego, podlegała ogłoszeniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Na podstawie art. 147§1 ustawy „prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”

**w n o s z ę o :**

**stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.**

## **UZASADNIENIE**

W dniu 3 czerwca 2008 roku Rada Gminy Drzycim podjęła uchwałę nr XV / 85 / 2008 w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu. Uchwała weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2008 roku, nie podlegała ogłoszeniu a jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Drzycim.

Paragraf 1 powyższej uchwały stanowi, że nauczanie i wychowanie przedszkolne z zakresu podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest bezpłatne i przeznaczają się na to 5 godzin dziennie.

Z kolei § 2 określa świadczenia przekraczające zakres podstawy programowej, które są odpłatne. Na świadczenia te składają się :

punkt 1 § 2 „koszty przygotowania posiłków, których wysokość ustala się z uwzględnieniem wynagrodzeń osobowych pracowników zatrudnionych przy ich przygotowaniu oraz pochodnych od tych wynagrodzeń i wydatków rzeczowych”,

punkt 2 § 2 „koszty zajęć dydaktycznych i wychowawczych prowadzonych przez przedszkole, a przekraczające zakres usług określonych w podstawie programowej, w szczególności : logopedia, gimnastyka korekcyjna, zespoły korekcyjno – kompensacyjne, z uwzględnieniem wynagrodzeń osobowych pracowników zatrudnionych przy ich przygotowaniu oraz pochodnych od tych wynagrodzeń i wydatków rzeczowych”.

W § 3 określono wysokość stałej miesięcznej opłaty dla dzieci 3-4 i 5 letnich, przebywających w przedszkolu powyżej 5 godzin za świadczenia określone w § 2 uchwały. Odpowiednio dla dzieci korzystających z trzech posiłków 80,00 złotych, dla dzieci korzystających z dwóch posiłków 60,00 złotych, dla dzieci korzystających z obiadu 40,00 złotych i dla dzieci korzystających ze śniadania lub podwieczorku 20,00 złotych.

Powyższa uchwała na pozór czyni zadość regułom prawidłowej legislacji.

Zdaniem skarżącego, podejmując powyższą uchwałę Rada Gminy Drzycim dopuściła się istotnego naruszenia przepisów art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy „o systemie oświaty”, polegającego na wprowadzeniu odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu bez wskazania konkretnych świadczeń realizowanych przez przedszkole publiczne działające na terenie tejże gminy, które z uwagi na to, że wykraczają poza program wychowania przedszkolnego przewidzianego w załączniku nr 1 do rozporządzenia ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 roku

„w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół” uzasadniają wprowadzenie przewidzianej w zaskarżonej uchwale odpłatności.

Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 5 ustawy „o systemie oświaty”, opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. W świetle art. 6 tejże ustawy przedszkolem publicznym jest z kolei przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności i zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Należy zaakcentować, że sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały niedopuszczalność praktycznej realizacji przez rady gmin kompetencji przewidzianej w art. 14 ust. 5 ustawy „o systemie oświaty” wyłącznie w postaci ustalania opłat o charakterze stałym (pot. wyrok WSA we Wrocławiu z 8.08.2006 r., IV SA/Wr 94/06 i z dnia 30.05.2007 r. IV SA/Wr 122/07). Sądy niejednokrotnie dawały wyraz zapatrywaniu o konieczności konkretyzowania w uchwałach świadczeń, za które przedszkola mają prawo pobierać opłaty w celu realizacji zasady ekwiwalentności tych świadczeń i opłat (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.05.2007 r. IV SA/Wr 122/07).

Sprecyzowanie przez gminy świadczeń udzielanych przez przedszkola publiczne i wysokości opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń, zagwarantować ma możliwość weryfikowania, czy opłatą nie są objęte świadczenia bezpłatne według art. 6 pkt 1 ustawy oświatowej. Zakres takich bezpłatnych świadczeń został wyznaczony przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 roku *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*. Obowiązek organizowania w tym zakresie bezpłatnego nauczania i wychowania oznacza, że gmina nie może pobierać od rodziców lub opiekunów dzieci korzystających z przedszkoli publicznych opłat za zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w wymienionym wyżej rozporządzeniu.

Podkreślić należy, że w ustawie „o systemie oświaty” nie przewidziano pojęcia: „opłaty stałej”. Uprawnienie rady obejmuje zatem jedynie ustalenie opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, przekraczające podstawę programową. Rada gminy nie może ustalić w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne. W sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia te ustala się opłatę szczegółowo wykazując, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana i co na opłacane świadczenia się składa.

Wymogów powyższych nie spełniają opłaty, których wysokość określono w § 3 zakwestionowanej uchwały. W istocie bowiem jest to określenie odpłatności za wyżywienie a nie określenie opłat za świadczenia dodatkowe.

Pomiędzy świadczeniami dodatkowymi, wymienionymi w § 2 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Drzycim a określonymi w § 3 uchwały kosztami wyżywienia, nie ma żadnego związku, poza tym że dotyczy to dzieci przebywających w przedszkolu ponad 5 godzin. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, że dziecko które przebywa w przedszkolu mniej niż 5 godzin nie mogłoby korzystać z posiłków, na przykład śniadania czy obiadu.

Zaakcentować należy, że Rada Gminy wprowadzając odpłatność świadczeń, zobowiązana była wyraźnie określić, co mieści się w ramach oferowanego świadczenia, tzn. co proponowane jest w zamian za uiszczenie opłaty. Trudno bowiem żądać opłaty za coś bliżej nieokreślonego (por. wyrok WSA we Wrocławiu IV SA/Wr 122/07).

W świetle przytoczonych okoliczności, nie budzi wątpliwości, że podejmując zakwestionowaną uchwałę Rada Gminy Drzycim dopuściła się istotnego naruszenia przepisów art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 pkt 1 ustawy „o systemie oświaty”, polegającego na braku wykazania konkretnych świadczeń, które wykraczając poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, uzasadniałyby wprowadzenie ich odpłatności, co w konsekwencji doprowadziło do ustanowienia opłat stałych, uiszczanych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym niezależnie od tego, czy świadczenia wykraczające poza podstawę programową są

przez przedszkole publiczne faktycznie realizowane. Podstawowy zarzut dotyczy tego, że uchwała Nr X V / 85 / 2008 Rady Gminy Drzycim nie konkretyzuje za jakie świadczenia przekraczające podstawę programową, rodzice lub opiekunowie dzieci są zobowiązani uiszczać opłatę. Świadczeniobiorcy w tym przypadku rodzice bądź opiekunowie powinni wiedzieć, ile muszą zapłacić za prowadzone przez przedszkole zajęcia z logopedii, gimnastyki korekcyjnej czy zespołu korekcyjno – kompensacyjnego. Nie wszystkie przecież dzieci uczęszczające do przedszkola i przebywające w nim ponad 5 godzin dziennie, wymagają zajęć z logopedą czy zajęć korekcyjnych.

Niezależnie od podniesionego wyżej zarzutu, zaakcentować należy, że Rada Gminy dopuściła się również naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy „o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych” z dnia 20 lipca 2000 roku (Dz.U. z 2007 r. nr 68, poz. 449 z późn. zm.) poprzez brak ogłoszenia podjętej uchwały, mimo że podjęta uchwała, jako akt prawa miejscowego, podlegała ogłoszeniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Dla zakwalifikowania danego aktu stanowionego przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako aktu prawa miejscowego kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy chociażby jedna z norm zawartych w takim akcie ma charakter abstrakcyjno – generalny, to znaczny, czy jest ona adresowana do mieszkańców gminy, czy też ma wyłącznie charakter wewnętrzny, tzn. obowiązuje w danym układzie administracji publicznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 roku, I SA 2160/2001).

Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego ustalenie opłaty za świadczenie prowadzonych przez gminę przedszkoli jest ustanowieniem aktu normatywnego o charakterze aktu prawa miejscowego, do którego zastosowanie ma art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok NSA z 22.11.2005 r. I OSK 971/05, LEX nr 196727). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego za takim charakterem uchwały podejmowanej na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 14 ust. 5 ustawy „o systemie oświaty” przemawia przede wszystkim to, że jest ona wydawana na podstawie upoważnienia ustawowego i zawiera normy prawne, które są adresowane do każdego, w określonym w normie stanie hipotetycznym. W niniejszej sprawie przyjąć należy, iż adresatem norm zawartych w zaskarżonej uchwale jest bliżej nieokreślona grupa rodziców lub opiekunów prawnych dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

Z tego, że zaskarżona uchwała powinna być zaliczona do kategorii aktów prawa miejscowego wynika skutek w postaci szczegółowego trybu promulgacji. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy „o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych” z dnia 20 lipca 2000 roku, akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy są ogłaszane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Przedstawionej regule promulgacji powinna zatem odpowiadać zaskarżona uchwała. Tymczasem w przedmiotowej uchwale brak jest jakiegokolwiek zapisu o sposobie jej ogłoszenia. Nie skierowano zatem uchwały do ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, co stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy. Uchybienie powyższe samo w sobie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.02.2008 r. III SA/Wr 622/07).

Mając na uwadze powyższe, wniesienie przedmiotowej skargi należy uznać za uzasadnione.

W załączeniu:  
2 odpisy skargi.

WZSTĘPCA  
MĄTORA REJONOWEGO  
BORUCKI

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
ul. Jana Kazimierza 5  
85-035 Bydgoszcz**

**Skarżący:** Prokurator Rejonowy w Świeciu  
ul. 10 Lutego 9  
86-100 Świecie

**Organ, którego skarga dotyczy:** Rada Gminy w Drzycimiu  
ul. Podgórna 10  
86-140 Drzycim

**Odpowiedź na skargę**

Prokuratora Rejonowego w Świeciu Numer Pa 9/09 z dnia 9 czerwca 2009 r. otrzymaną w dniu 10 czerwca 2009 r. na uchwałę Rady Gminy w Drzycimiu Nr XV/85/2008 z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy w Drzycimiu uwzględnia ją w całości.

**Uzasadnienie**

Na sesji Rady Gminy w dniu 3 czerwca 2008 r. Rada Gminy w Drzycimiu podjęła uchwałę Nr XV/85/2008 z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie odpłatności za przedszkole w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Świeciu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Rady Gminy w Drzycimiu, skargę Numer Pa 9/09 z dnia 9 czerwca 2009 r. wnosząc jednocześnie na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W skardze prokurator zarzucił:

1/ naruszenie art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie na podstawie § 2 i § 3 zaskarżonej uchwały odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu za każdy miesiąc pobytu w wysokości odpowiednio 80,00; 60,00, 40,00 i 20,00 zł, bez sprecyzowania, jakie konkretne świadczenia wykraczające poza podstawę programową

wychowania przedszkolnego określoną w rozporządzeniu 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 z późn. zm.) uzasadniają wprowadzenie takiej odpłatności,

2/ naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 z późn. zm.) poprzez brak ogłoszenia podjętej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Rada Gminy, biorąc pod uwagę liczne orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie ustalania przez rady gmin opłat za świadczenia przedszkoli publicznych, uznaje zarzuty wskazane w skardze Prokuratora Rejonowego w Świeciu za uzasadnione.

W świetle powyższego Rada Gminy w Drzycimiu podjęła czynności prowadzące do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały, poprzez podjęcie nowej uchwały, która wejdzie w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Przewodnicząca

Rady Gminy

*Elżbieta Babińska*

Elżbieta Babińska