



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1960

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 811/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)  
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska  
Sędzia NSA Jolanta Sikorska

Protokolant

st. asystent sędziego Aleksandra Rygielska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 15 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu

na uchwałę Rady Miejskiej Głuszycy

z dnia 30 listopada 2009 r. nr XXXIII/188/2009

w przedmiocie ustalenia opłaty partycypacyjnej w kosztach przygotowania posiłków w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Głuszycyca

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

#### Uzasadnienie

Pismem z dnia 12 maja 2011 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Wałbrzychu wniósł skargę na uchwałę nr XXXIII/188/2009 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia opłaty partycypacyjnej w kosztach przygotowania posiłków w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Głuszycyca. Uchwale tej zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, a to art. 14 ust. 5 w zw. z art. 67 „a” ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty polegające na przekroczeniu przez Radę Miejską Głuszycy upoważnienia ustawowego poprzez podjęcie uchwały ustalającej opłatę partycypacyjną i jej wysokość, za przygotowanie posiłków w przedszkolu publicznym w Głuszycy, podczas gdy delegację ustawową do ustalania warunków korzystania ze stołówki, w tym wysokości opłat za posiłki, na mocy art. 67 a ust 3 ustawy o systemie oświaty, posiadał dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym przedszkole.

Z uwagi na powyższe wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W motywach uzasadnieni skarżący stwierdził, że dnia 30 listopada 2009 roku Rada Miejska w Głuszycy podjęła uchwałę nr XXXI 11/188/2009 w sprawie ustalenia opłaty partycypacyjnej w kosztach przygotowania

posiłków w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Głuszycę. W uchwale tej wskazano, iż została podjęta na podstawie art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Przepis § 1 ust. 1 uchwały ustanowił partycypację miesięczną za przygotowanie posiłków w Przedszkolu nr 1 w Głuszyca w wysokości 152 zł miesięcznie za jedno dziecko. Ust.2 powołanego paragrafu stanowi, że opłatę o której mowa w ust. 1 ponoszą rodzice (opiekunowie) dzieci uczęszczających do przedszkola, zaś ust. 3, że rodzice (opiekunowie) posyłający więcej niż jedno dziecko uzyskują zmniejszenie opłaty partycypacyjnej miesięcznej o 25 % za drugie dziecko i o 50 % za każde następne. W § 2 uchwały wskazano, że szczegółowe zasady dokonywania opłaty określa umowa zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicami (opiekunami) dziecka. § 3 powierza wykonanie uchwały Burmistrzowi Głuszyca.

Uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa materialnego, w szczególności art. 14 ust 5 w zw z art. 67 a ust 3 ustawy o systemie oświaty, albowiem obowiązujące w chwili podjęcia uchwały przepisy prawa nie nadawały radom gminy legitymacji do decydowania o zasadach korzystania ze stołówek oraz ustalania opłat za posiłki w przedszkolach publicznych. Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 30 listopada 2009 roku. W dacie podjęcia uchwały obowiązywał już przepis art. 67 a ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 lipca 2008 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy Karta nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917) i obowiązujący od dnia 23 sierpnia 2008 roku. Ustęp trzeci powołanego przepisu stanowił, że: „Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę”.

Znowelizowany przepis art. 67 a ustawy o systemie oświaty faktycznie zmienił formę aktu wykonawczego regulującego funkcjonowanie stołówki. Przed nowelizacją organ prowadzący szkołę regulował to uchwałą rady gminy, zaś po nowelizacji ustawodawca powierzył zakres działania stołówki szkolnej dyrektorowi szkoły (przedszkola) w porozumieniu z organem prowadzącym. Podkreślił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 roku, sygn. akt IV SA/Wr 540/09 (Lex 583461) stanowiąc, że z zakresu opłat za świadczenie usług wykraczająca za podstawę programową wychowania przedszkolnego, ustalonych na podstawie art. 14 ust 5 u.s.o. należy wyłączyć opłaty za korzystanie z posiłków w stołówce przedszkolnej, gdyż te winny być ustalone na podstawie normy art. 67 a ust 3 u.s.o. Odzwierciedlenie tego stanowiska znalazło również wyraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1450/08.

W odpowiedzi na skargę Burmistrza Głuszyca wniósł o umorzenie postępowania wyjaśniając, co następuje. W dniu 30 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Głuszyca podjęła uchwałę nr XIII/64/2011 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole samorządowe prowadzone przez Gminę Głuszycę. Zgodnie z treścią § 6 tejże uchwały, uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia utraciła swoją moc. W związku z tym, po myśli art. 161 par. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zachodzą okoliczności dające podstawę do umorzenia postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

Z uwagi na brak zgody skarżącego na cofnięcie skargi sprawę skierowano na rozprawę.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), 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. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Sądy administracyjne sprawują kontrolę aktów i czynności z zakresu administracji publicznej pod względem zgodności z obowiązującym w dacie ich wydania prawem.

W przedmiotowej sprawie problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w dniu podejmowania uchwały podstawę ustalenia opłaty za przygotowanie posiłków w przedszkolu publicznym stanowił art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, czy też art. 67 „a” ust. 3 powołanej ustawy. Pierwszy ze wzmiankowanych przepisów stanowi, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy. W myśl drugiej regulacji, warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

Zdaniem skarżącego organem upoważnionym do ustalania opłat za posiłki w przedszkolu jest obecnie dyrektor placówki, a nie rada gminy.

Przystępując do analizy tego problemu należy zwrócić uwagę na treść art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że ilekroć w jej przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole – należy przez

to rozumieć także przedszkola. Wskazany przepis zawiera definicję nominalną projektującą określone znaczenie słowa „szkoła” poprzez nakazanie związania takiego znaczenia ze słowem „przedszkole”. Można zatem przyjąć, że skoro ustawa podaje w swej części ogólnej wiążące ustalenie znaczenia zwrotu „szkoła”, to należy używać odpowiednich zwrotów w tym właśnie znaczeniu, chyba że z interpretowanej normy oczywiście wynika, że trzeba użyć zwrotu w znaczeniu odmiennym od ustalonego.

Wyodrębnienie części ogólnej aktu prawnego jest uzasadnione przesłankami natury techniczno-celowości; zalicza się tu te wszystkie normy, które regulują zagadnienia wspólne dla pozostałych części aktu prawnego, umożliwiając ich stosowanie według jednolitych zasad. Znaczenie przepisów ogólnych dla interpretacji pozostałych unormowań ustawy nie budzi wątpliwości. W konsekwencji Sąd podziela stanowisko, że brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania w ustawie o systemie oświaty szkół i przedszkoli.

Za symptomatyczne należy uznać zmiany treści przedmiotowych regulacji prawnych, które nie mogą być pomijane w procesie ich wykładni. Należy zauważyć, że na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 181, poz. 1292/ z dniem 1 stycznia 2008 r. wprowadzono do ustawy nowy przepis – art. 67 „a” dotyczący organizacji i funkcjonowania szkolnych stołówek. Określił on w swoim ust. 2, że korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne, a zasady korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat ustala organ prowadzący szkołę. Już wówczas orzecznictwo sądownicze, opierając się na wykładni systemowej ustawy oświatowej, w szczególności zaś na powołanej wyżej treści art. 3 pkt 1 tej ustawy, który stanowi, że ilekroć w jej przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole - należy przez to rozumieć także przedszkola, przyjęło, że regulacja zawarta w przywołanym art. 67 „a” ust. 2 winna być odczytana, jako odnosząca się również do przedszkoli.

Powyższe oznacza, że od chwili wejścia w życie wspomnianej nowelizacji ustawy orzecznictwo przyjmowało, że przy stosowaniu art. 14 ust. 5, traktowanego jako przepis ogólny należy uwzględnić treść art. 67 „a” ustawy jako przepisu szczególnego. Na wskazaną relację wskazano m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia: 27 czerwca 2008r., IV SA/G1 284/08, 30 czerwca 2008r., IV SA/G1 285/08, 8 lipca 2008r., IV SA/G1 286/08, konstatując, że przed wprowadzeniem art. 67 „a” ustawy o systemie oświaty opłaty za wyżywienie dzieci w przedszkolach publicznych mieściły się w kategorii opłat, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy, po tym nastąpiło „przeniesienie” tych opłat do przepisu szczególnego, jakim jest art. 67 „a” ust. 2 cytowanej ustawy.

Mocą art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 25 lipca 2008r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917), z dniem 23 sierpnia 2008 r. nadano nową treść ust. 3 art. 67 „a” ustawy oświatowej stanowiąc, że warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Wskazana nowelizacja nie zdezaktualizowała zreferowanego wyżej stanowiska orzecznictwa sądowego przyjmującego, że zgodnie z treścią art. 3 ustawy o systemie oświaty, ilekroć w jej przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole – należy przez to rozumieć także przedszkola, a w konsekwencji, że norma zawarta w art. 67 „a” ust. 3 winna być odczytana, jako odnosząca się również do przedszkoli. Znowelizowany przepis art. 67 „a” ustawy o systemie oświaty zmienił jedynie formę aktu wykonawczego jakim miało być uregulowane funkcjonowanie stołówki. Przed nowelizacją organ prowadzący szkołę regulował to uchwałą. Natomiast zmiana wspomnianego przepisu powierzyła zakres działania stołówki szkolnej dyrektorowi szkoły /przedszkola/. Tak więc akt wykonawczy najpierw miał postać uchwały – aktu prawa miejscowego rady gminy, a następnie wewnętrznej regulacji dyrektora szkoły /przedszkola/ choć dokonanej w porozumieniu z gminą.

Analizowana zmiana treści przepisu art. 67 a ustawy oświatowej nie pozbawia gminy wpływu na wysokość opłat za świadczenie żywieniowe realizowane przez przedszkole publiczne, a w konsekwencji na cele polityki edukacyjnej. Wynika to z faktu, że przepis art. 67 „a” ust. 3 tej ustawy ustanawia prawną zasadę współdziałania dyrektora placówki z organem prowadzącym szkołę w procesie ustalania wysokości rozważanej opłaty poprzez wprowadzenie nakazu działania „w porozumieniu”. Powyższe pozwala na ustalenie wysokości tej opłaty z uwzględnieniem celów i warunków funkcjonowania konkretnej placówki, jak i celów gminnej polityki w dziedzinie edukacji i wychowania przedszkolnego.

Reasumując należy stwierdzić, że wejście w życie rozważanej nowelizacji ustawy nie zanegowało faktu, że przy stosowaniu art. 14 ust. 5 ustawy, traktowanego jako przepis ogólny, należy uwzględnić treść art. 67 „a” ustawy. Z tej przyczyny, z zakresu opłat za świadczenie usług ustalonych na podstawie art. 14 ust. 5 należy wyłączyć opłaty za korzystanie z posiłków w stołówce przedszkolnej, gdyż te winny być ustalone na podstawie normy art. 67 „a” ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym należało uznać argumenty skargi, że Rada Miejska Głuszycy nie posiadała umocowania ustawowego do podejmowania uchwały w zakresie ustalenia opłaty partycypacyjnej w kosztach przygotowania posiłków w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Głuszycę.

Musiało to skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości, co orzeczono na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W wykonalności przedmiotowej uchwały orzeczono na podstawie art. 152 powołanej ustawy.