



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 czerwca 2015 r.

Poz. 2757

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.4.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 1 we fragmencie „w zakresie programu wychowania przedszkolnego obejmującego podstawę programową wychowania przedszkolnego, o której mowa w odrębnych przepisach” i ust. 2 we fragmencie „i obejmują sprawowanie bezpośredniej opieki oraz prowadzenie zajęć wychowawczych, takich jak: 1) przygotowanie miejsca do zabawy, wypoczynku i snu dziecka, 2) bezpośredni nadzór nauczycieli, pedagogów i pracowników obsługi nad dzieckiem, również w trakcie jego zabaw i zajęć indywidualnych, 3) prowadzenie zajęć i zabaw wspomagających rozwój indywidualnych uzdolnień i predyspozycji oraz korygujących stwierdzone wady postawy, wymowy i inne, 4) zajęcia przygotowujące dzieci do udziału w przedszkolnych oraz pozaszkolnych konkursach, imprezach artystycznych, okolicznościowych.”, § 3 uchwały Rady Gminy Borów z dnia 9 czerwca 2015 r. Nr VII/46/2015 w sprawie opłat za świadczenia przedszkola prowadzonego przez Gminę Borów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 9 czerwca 2015 r. Rada Gminy Borów podjęła uchwałę Nr VII/46/2015 w sprawie opłat za świadczenia przedszkola prowadzonego przez Gminę Borów, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru -Wojewody Dolnośląskiego w dniu 15 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności aktu Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 1 uchwały we fragmencie „w zakresie programu wychowania przedszkolnego obejmującego podstawę programową wychowania przedszkolnego, o której mowa w odrębnych przepisach” i ust. 2 uchwały we fragmencie „i obejmują sprawowanie bezpośredniej opieki oraz prowadzenie zajęć wychowawczych, takich jak: 1) przygotowanie miejsca do zabawy, wypoczynku i snu dziecka, 2) bezpośredni nadzór nauczycieli, pedagogów i pracowników obsługi nad dzieckiem, również w trakcie jego zabaw i zajęć indywidualnych, 3) prowadzenie zajęć i zabaw wspomagających rozwój indywidualnych uzdolnień i predyspozycji oraz korygujących stwierdzone wady postawy, wymowy i inne, 4) zajęcia przygotowujące dzieci do udziału w przedszkolnych oraz pozaszkolnych konkursach, imprezach artystycznych, okolicznościowych.” z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i ust. 5a w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i ust. 5a w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Uchwałą Nr VII/46/2015 Rada Gminy Borów uregulowała opłaty za świadczenia przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Borów. Rada w podstawie prawnej uchwały wpisała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty: „5. Rada gminy: 1) określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę: a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, (...) 2) może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1. (...). 5a. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć”.

Artykuł 6 ustawy o systemie oświaty w ust. 1 definiuje pojęcie przedszkola publicznego: „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, z zastrzeżeniem ust. 6.”

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż zapis § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały we wskazanych wyżej fragmentach naruszają prawo w sposób istotny. W § 1 uchwały Rada Gminy Borów wymieniła usługi świadczone przez przedszkole publiczne, dzieląc je na świadczenia bezpłatne, realizowane w ramach podstawy programowej i szczegółowo wymienione, świadczenia płatne.

Zdaniem organu nadzoru brak podstaw prawnych dla rady gminy do regulacji rodzaju usług świadczonych przez przedszkole (§ 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały).

Ustawa w art. 14 ust. 5 pkt 1a upoważnia radę gminy do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć. Tak więc Rada Gminy Borów upoważniona jest do określenia jedynie wysokości opłat i to tylko w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć i nie posiada podstaw prawnych do regulacji poza upoważnieniem ustawowym.

Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co wzmacnia nałożony na gminę konstytucyjny obowiązek działania w granicach wyznaczonych przez ustawę, gdyż skutek wejścia w życie przedmiotowej uchwały na zastosowanie do nieograniczonego kręgu adresatów. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, podejmując akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, a także § 135 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 135 powyższego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2. Zgodnie zaś z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”: „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”

Odnosnie rozróżnienia usług przedszkola na świadczenia bezpłatne, realizowane w ramach podstawy programowej i szczegółowo wymienione, świadczenia płatne, to należy podkreślić, iż Rada Gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do regulacji innych zagadnień poza wysokością opłat za korzystanie

z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć. Tak więc podział usług przedszkola w uchwale nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Na stanowisku takim stanął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 340/13: „W aktualnym stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 u.s.o. nie ma już znaczenia, jakie konkretnie świadczenia - w szczególności: związane z realizacją podstawy programowej, czy też nie - będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. W konsekwencji całkowicie zbędne i nieoperatywne stało się odwoływanie przy konstruowaniu opłat w uchwałach wydawanych na podstawie powołanego przepisu do wcześniej relewantnego rozróżnienia na świadczenia udzielane w ramach podstawy programowej (dotychczas bezpłatne) i świadczenia inne, niemieszczące się w tej podstawie (za które można było naliczać opłaty). Obecnie uchwała rady gminy powinna jednoznacznie określać czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki zapewniany przez przedszkole publiczne, nie krótszy niż 5 godzin dziennie, oraz wysokość opłat za pozostały czas, już "płatnego" nauczania, wychowania i opieki (a ściślej: stawkę opłat za jednostkę tego czasu, np. 1 godzinę).”

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 uchwały we fragmencie „w zakresie programu wychowania przedszkolnego obejmującego podstawę programową wychowania przedszkolnego, o której mowa w odrębnych przepisach” i ust. 2 uchwały we fragmencie „i obejmują sprawowanie bezpośredniej opieki oraz prowadzenie zajęć wychowawczych, takich jak: 1) przygotowanie miejsca do zabawy, wypoczynku i snu dziecka, 2) bezpośredni nadzór nauczycieli, pedagogów i pracowników obsługi nad dzieckiem, również w trakcie jego zabaw i zajęć indywidualnych, 3) prowadzenie zajęć i zabaw wspomagających rozwój indywidualnych uzdolnień i predyspozycji oraz korygujących stwierdzone wady postawy, wymowy i inne, 4) zajęcia przygotowujące dzieci do udziału w przedszkolnych oraz pozaszkolnych konkursach, imprezach artystycznych, okolicznościowych.”, jako podjętego z istotnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 5 pkt 1 a ustawy o systemie oświaty.

W trakcie dalszej analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził także, iż regulacja § 3 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów upoważniających. W § 3 uchwały Rada zapisała: „W przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu, opłata o której mowa w § 1, zostanie obniżona odpowiednio do czasu trwania nieobecności.”

Upoważnienie dla Rady Gminy z art. 14 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty, dotyczy jedynie ustalania w drodze uchwały wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Rada nie została upoważniona do ustalania zasad naliczania tych opłat. Rada Gminy Borów określiła wysokość opłaty za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć. Taka regulacja czyni bezprzedmiotowym zapis § 3 uchwały.

Opłaty za świadczenia przedszkola, w wysokości ustalonej przez Radę Gminy Borów, będą więc pobierane za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć.

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zapis § 3 uchwały jest zbędny i podjęty bez podstawy prawnej. Zauważyć bowiem należy, iż z literalnego brzmienia przepisu art. 14 ust. 5 wynika, iż rada gminy ustala jedynie wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a nie tryb i sposób pobierania tych opłat.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*