



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2015 r.

Poz. 1815

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.166.29.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 kwietnia 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.) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 2 ust.1, § 3 ust.2 i § 6 uchwały Nr VI/46/2015 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie ustalenia odpłatności za usługi świadczone w Przedszkolu Miejskim „Bajkowe Przedszkole” w Żarowie oraz grupie żłobkowej funkcjonującej przy Przedszkolu Miejskim „Bajkowe Przedszkole” w Żarowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 marca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), a także art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - przepis nie powołany w podstawie prawnej uchwały - (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457 ze zm.) Rada Miejska w Żarowie podjęła uchwałę Nr VI/46/2015 w sprawie ustalenia odpłatności za usługi świadczone w Przedszkolu Miejskim „Bajkowe Przedszkole” w Żarowie oraz grupie żłobkowej funkcjonującej przy Przedszkolu Miejskim „Bajkowe Przedszkole” w Żarowie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały VI/46/2015 organ nadzoru stwierdził, że:

- § 2 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a w związku z art. 60 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 3 ust.2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 6 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl § 2 ust.1 uchwały: za usługi opiekuńczo- wychowawcze i dydaktyczne świadczone w przedszkolu rozumie się: 1) działania opiekuńcze zapewniające dziecku bezpieczne funkcjonowanie podczas zajęć w przedszkolu i poza przedszkolem oraz w czasie wypoczynku, 2) gry i zabawy edukacyjne wspomagające rozwój umysłowy dziecka, 3) gry i zabawy edukacyjne wspomagające rozwój psychofizyczny, emocjonalny i społeczny dziecka, 4) zabawy rozwijające zainteresowania otaczającym

światem. W myśl § 3 ust.2 uchwały: pobyt dziecka w grupie żłobkowej obejmuje usługi opiekuńczo – wychowawcze i dydaktyczne, przez które rozumie się: 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, 2) zapewnienie odpowiedniej opieki pielęgniarskiej i wychowawczo – edukacyjnej nad powierzonymi dziećmi zdrowymi w czasie godzin pracy ich rodziców/opiekunów prawnych, 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo – wychowawczych i edukacyjnych dostosowanych do wieku i rozwoju dziecka, 4) wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka, 5) zapewnienie dzieciom odpowiedniego do wieku wyżywienia, 6) współdziałanie z rodziną, pomagając jej w opiece i wychowaniu celem ujednoczenia metod żywienia i pielęgnacji, 7) zapewnienie dzieciom warunków pełnego bezpieczeństwa.

Zgodnie zaś z § 6 uchwały: 1. Zakres realizowanych przez Przedszkole Miejskie „Bajkowe Przedszkole” świadczeń określa umowa, zawarta pomiędzy rodzicem/opiekunem prawnym, a dyrektorem przedszkola. 2. Umowa, o której mowa w ust.1, określa w szczególności: 1) zasady stosowania odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu/grupie żłobkowej, 3) zasady stosowania bonifikat z tytułu nieobecności dziecka w przedszkolu/grupie żłobkowej.

Tymczasem zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a i pkt 2 oraz art. 14 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. Zgodnie zaś z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3: wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały.

Zdaniem organu nadzoru Rada podejmując cytowane wyżej fragmenty uchwały przekroczyła zakres udzielonego jej uprawnienia. Rada mocą przedmiotowej uchwały miała przede wszystkim określić wysokość opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu i grupie żłobkowej. Rada nie została natomiast upoważniona do regulowania kwestii związanych z zakresem przedmiotowym umowy zawieranej pomiędzy rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka uczęszczającego do przedszkola (grupy żłobkowej) a dyrektorem oraz zakresu świadczonych w przedszkolu usług. Zatem treść § 2 ust.1, § 3 ust.2 i § 6 uchwały nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 14 ustawy o systemie oświaty oraz w art.58 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483): „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Podejmując każdy akt prawny (o charakterze prawa miejscowego, jak i nie posiadający takiego charakteru) zawsze należy mieć na uwadze naczelną zasadę prawa administracyjnego, a mianowicie zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, zakazuje się również dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141) „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Trzeba wskazać, że w świetle cyt. wyżej art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty oraz w art.58 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 brak jest podstaw do ustalania wykonywanych w przedszkolu rodzajów świadczeń w zakresie usług opiekuńczo –wychowawczych i dydaktycznych, jak to uczyniła Rada w § 2 ust.1 oraz § 3 ust.2 przedmiotowej uchwały.

Ponadto zakres pracy wychowawczo-dydaktycznej i opiekuńczej danego przedszkola określa jego statut (art. 60 ust. 1 ustawy), który stanowi podstawę do opracowania programu wychowawczego, a także

ramowego rozkładu dnia, który obliguje nauczyciela danego oddziału do ustalenia szczegółowego rozkładu dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci oraz oczekiwań rodziców. Zgodnie z treścią § 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.) "Organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel (nauczyciele), któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci.". W aktualnym stanie prawnym zbędne jest wymienianie w uchwale rady gminy szczegółowych świadczeń, za które określa ona opłaty. Obecnie bowiem nie ma już wątpliwości, że przedszkole musi realizować odpowiedni program wychowawczo-dydaktyczny i sprawować nad dziećmi opiekę.

Zdaniem Organu Nadzoru, Rada podejmując § 6 uchwały naruszyła również art. 3531 kodeksu cywilnego. Przepis ten wprowadza zasadę swobody zawierania umów, stanowiąc, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tym samym to dyrektor przedszkola oraz podmiot, z którym będzie on zawierał umowę, w ramach swobodnego kształtowania treści stosunku prawnego będą decydować o treści umowy. Rada nie jest uprawniona do wskazywania w przedmiotowej uchwale elementów tej umowy, w tym poniekąd kształtowania treści tej umowy. Jak wskazano wyżej treść umowy kształtują strony umowy, a Rada Miejska w Żarowie nie jest stroną takiej umowy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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