



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 2170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.112.2014 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 lipca 2014 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- w § 1 treść „obejmującego podstawę programową” i „oraz naukę religii i zajęcia z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, o których mowa w odrębnych przepisach”;

- w § 2. ust. 1 o treści „i obejmują:

1) zajęcia opiekuńczo-wychowawcze w zakresie

a) gry i zabawy edukacyjne wspomagające rozwój psychofizyczny, emocjonalny i społeczny dziecka;

b) zabawy aktywizujące oraz badawczo -rozwijające zainteresowania otaczającym światem;

c) zabawy plastyczne, muzyczne, teatralne, twórcze i inne rozwijające zdolności dzieci oraz zaspokajające ich potrzebę aktywności i zainteresowania;

d) gry i zabawy ruchowe wspomagające rozwój fizyczny dziecka,

2) zajęć umożliwiających realizację programów autorskich i innowacji poszerzających podstawę programową

oraz cały ust. 2 w § 2;

- w § 4 w ust. 1 ostatnie zdanie o treści „W przypadku nieuiszczenia opłaty za przedszkole w terminie, naliczane będą odsetki ustawowe”

uchwały **Nr XL.308.2014 Rady Miejskiej w Przecławiu** z dnia 30 czerwca 2014r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których Gmina Przecław jest organem prowadzącym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca Rada Miejska w Przecławiu podjęła uchwałę Nr XL.308.2014 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których Gmina Przecław jest organem prowadzącym. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2014r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że niektóre zapisy § 1, § 2 i § 4 przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 23 lipca 2014r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Przecławiu przedmiotowej uchwały stanowi m. in. przepis art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), który zawiera delegację do ustalenia przez organ prowadzący wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne. Przepis ten odwołuje się do art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, określającego ramy tych świadczeń. W aktualnym, od 1 września 2010 r., stanie prawnym opłaty te

ustalane są za czas przekraczający bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, określony przez organ prowadzący. Przy czym czas bezpłatnych świadczeń nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie.

Regulacja prawna, o której mowa obowiązuje od dnia 1 września 2010 r. zaś podstawą jej wprowadzenia jest art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 5 sierpnia 2010r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i jak wskazano w uzasadnieniu projektu tejże ustawy jej celem 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, bez względu na to czy w tym czasie realizowane będą świadczenia dotyczące podstawy programowej czy też realizowane będą innego rodzaju świadczenia opiekuńczo – wychowawcze. Zdaniem organu nadzoru, stosownie do znowelizowanych przepisów, przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie, zaś rada gminy może wydłużyć czas pobytu dziecka w przedszkolu ustalając wysokość opłaty za dodatkowe godziny i realizowane w tym czasie świadczenia. Reasumując należy wskazać, iż do dnia 1 września 2010r. bezpłatne były świadczenia związane z realizacją podstawy programowej, a po tym dniu bezpłatne są świadczenia udzielane w określonym przez organ czasie, nie mniej niż 5 godzin dziennie. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA (zob. wyroki: z 19 czerwca 2013r. w spr. I OSK 607/13, z 23 sierpnia 2013r. w spr. I OSK 1005/13, z 24 stycznia 20103r. w spr. I OSK 1581/12, z 24 stycznia 2013r. w spr. I OSK 2158/12 i z 14 maja 2013r. w spr. I OSK 23/13).

Z powyższego wynika, że przedszkola gminne świadczą bezpłatnie usługi dydaktyczno-wychowawcze i opiekuńcze przez 5 godzin dziennie i w tym czasie powinny realizować podstawy programowe wychowania przedszkolnego. W czasie pozostałego, odpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu, przekraczającego 5-godzinny pobyt bezpłatny, placówki te również świadczą zajęcia opiekuńczo - wychowawcze, przy czym bez znaczenia - w świetle powołanych wyżej przepisów - jest to, czy świadczenia te mieszczą się, czy też wykraczają poza podstawę programową. W aktualnym stanie prawnym jedynym kryterium, decydującym o możliwości pobierania opłat za świadczenia przedszkolne, jest czas pobytu dziecka w placówce, wykraczający poza minimalny 5 - godzinny, nieodpłatny czas takiego pobytu, nie zaś rodzaj świadczeń.

W związku z powyższym, podkreślić należy, że od dnia 1 września 2010 r. zakres bezpłatnych świadczeń, udzielanych przez przedszkole publiczne nie jest już powiązany z bezpłatnym nauczaniem i wychowaniem w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego (jak było poprzednio), a związany jest wyłącznie z czasokresem pobytu dziecka w przedszkolu. Aktualnie publiczne przedszkole ma obowiązek realizowania bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze, co najmniej 5 godzin dziennie, co oznacza, że zarówno w tym czasie może być realizowana podstawa programowa wychowania przedszkolnego, jak i w czasie późniejszym (za który jest już pobierana opłata). Obecnie więc, nie ma już znaczenia, jakie świadczenia, czy to związane z realizacją podstawy programowej, czy też z nią niezwiązane, będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytom w przedszkolu. Zakres zaś świadczeń udzielanych przez przedszkola publiczne jest, jak wyżej wspomniano, określony ustawowo i dotyczy wychowania oraz opieki nad dziećmi.

Szczegółowy przy tym zakres pracy wychowawczo-dydaktycznej i opiekuńczej danego przedszkola określa jego statut (art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). On też stanowi podstawę do opracowania programu wychowawczego a także ramowego rozkładu dnia, który obliguje nauczyciela danego oddziału do ustalenia szczegółowego programu zajęć, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci oraz oczekiwań rodziców (załącznik 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).

W związku z tym - 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. Podkreślić też wypada, że realizacja tych zadań podlega kontroli ze strony zarówno nadzoru pedagogicznego jak i administracyjnego oraz społecznego poprzez radę przedszkola i radę rodziców (por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1581/12).

Ponadto, biorąc pod uwagę cechy powyższej uchwały jako aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym należy stwierdzić, iż postanowienia takiej uchwały w szczególności nie mogą: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi

przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż akt wykonawczy do ustawy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie (wyrok TK z 27 kwietnia 1999 P.7/98 OTK ZU 1999, nr 4 poz. 72, s. 346 oraz orzeczenie z 15 listopada 1998 r. K.7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 504).

Stwierdzić zatem należy, iż Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę, poprzez zapis ostatniego zdania w § 4 ust. 1 przekroczyła upoważnienia zawarte w ustawie. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi przekroczenie kompetencji rady wynikającej z ww. art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu, a w szczególności naliczanie odsetek w przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie powinny bowiem zostać uregulowane w statucie przedszkola, o czym stanowi § 10 ust. 2 pkt 4 Ramowego Statutu Publicznego Przedszkola stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001r. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.), a nie w akcie prawa miejscowego, jakim niewątpliwie jest przedmiotowa uchwała (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2013r. sygn. akt I OSK 607/13 LEX nr 1374749). W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. np. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

**z up. Wojewody Podkarpackiego
Dyrektor Generalny Urzędu**

Janusz Olech