



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Poz. 3604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.257.2022.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

§ 1. ust. 3 oraz Załącznika nr 2 do uchwały Nr XL/385/2022 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie przekształcenia oddziałów przedszkolnych w Publicznej Szkole Podstawowej im. Noblistów Polskich w Starej Dąbrowie oraz w Szkole Filialnej Publicznej Szkoły Podstawowej im. Noblistów Polskich w starej Dąbrowie z siedzibą w Parlinie w przedszkole i utworzenie Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Starej Dąbrowie.

Uzasadnienie

W dniu 13 lipca 2022 r. Rada Gminy Stara Dąbrowa podjęła uchwałę Nr XL/385/2022 w sprawie przekształcenia oddziałów przedszkolnych w Publicznej Szkole Podstawowej im. Noblistów Polskich w Starej Dąbrowie oraz w Szkole Filialnej Publicznej Szkoły Podstawowej im. Noblistów Polskich w starej Dąbrowie z siedzibą w Parlinie w przedszkole i utworzenie Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Starej Dąbrowie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 18 lipca 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Na mocy badanej uchwały Rada Gminy Stara Dąbrowa zdecydowała o przekształceniu oddziałów przedszkolnych mieszczących się w Publicznej Szkole Podstawowej im. Noblistów Polskich w Starej Dąbrowie oraz Filii tej Szkoły w Parlinie - w Przedszkole Publiczne w Starej Dąbrowie (§1 ust. 1), wskazując jednocześnie, że z dniem 1 września 2022 r. wszystkie wskazane wyżej placówki będą tworzyły Zespół Szkolno-Przedszkolny (§2 ust. 1). Jednocześnie, Rada nadała Przedszkolu statut w Załączniku nr 2 do uchwały.

Materialnoprawną podstawę do działania w powyższym zakresie zawierają przepisy ustawy Prawo oświatowe, w szczególności art. 92 ust. 1 i ust. 2 tego aktu, które stanowią odpowiednio, że:

1. *Organ prowadzący szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne, może przekształcić ten oddział przedszkolny lub te oddziały przedszkolne w przedszkole. Do przekształcenia stosuje się przepisy art. 88 ust. 1 i 4-8.*

2. *Przedszkole utworzone zgodnie z ust. 1, tworzy zespół ze szkołą podstawową, w której dotychczas działał oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne.*

Brzmienie art. 92 ust. 1 zd. drugie, zawierające odesłanie do art. 88 ust. 1 i ust. 4-8 Prawa oświatowego prowadzi zatem do wniosku, że Rada Gminy Stara Dąbrowa była zobowiązana, dokonując przekształcenia oddziałów przedszkolnych w przedszkole, nadać Przedszkolu Publicznemu w Starej Dąbrowie statut. O tym

natomiast, jakie zagadnienia winien regulować statut przedszkola, rozstrzyga art. 102 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z jego treścią Statut przedszkola zawiera w szczególności:

- 1) nazwę i rodzaj przedszkola oraz jego siedzibę;
- 2) nazwę i siedzibę organu prowadzącego;
- 3) cele i zadania przedszkola wynikające z przepisów prawa, w tym w zakresie udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, organizowania opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, umożliwiania dzieciom podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia;
- 4) sposób realizacji zadań przedszkola, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka i przygotowaniu go do nauki w szkole, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności;
- 5) sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć w przedszkolu oraz w czasie zajęć poza przedszkolem;
- 6) szczególne zasady przyprowadzania i odbierania dzieci z przedszkola przez rodziców lub upoważnioną przez nich osobę zapewniającą dziecku pełne bezpieczeństwo;
- 7) formy współdziałania z rodzicami oraz częstotliwość organizowania kontaktów z rodzicami;
- 8) organy przedszkola oraz ich szczególne kompetencje, a także szczególne warunki współdziałania organów przedszkola oraz sposób rozwiązywania sporów między tymi organami;
- 9) organizację pracy przedszkola, w tym organizację wczesnego wspomagania rozwoju dzieci, jeżeli przedszkole takie wspomaganie prowadzi, a także zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, jeżeli przedszkole takie zajęcia prowadzi;
- 10) czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola, w uzgodnieniu z radą przedszkola, a w przypadku braku rady przedszkola - z radą rodziców;
- 11) zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący;
- 12) zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników, w tym zadań związanych z:
 - a) zapewnieniem bezpieczeństwa dzieciom w czasie zajęć organizowanych przez przedszkole,
 - b) współdziałaniem z rodzicami w sprawach wychowania i nauczania dzieci, z uwzględnieniem prawa rodziców do znajomości zadań wynikających z programu wychowania przedszkolnego realizowanego w danym oddziale i uzyskiwania informacji dotyczących dziecka, jego zachowania i rozwoju,
 - c) planowaniem i prowadzeniem pracy dydaktyczno-wychowawczej oraz odpowiedzialnością za jej jakość,
 - d) prowadzeniem obserwacji pedagogicznych mających na celu poznanie i zabezpieczenie potrzeb rozwojowych dzieci oraz dokumentowaniem tych obserwacji,
 - e) współpracą ze specjalistami świadczącymi pomoc psychologiczno-pedagogiczną, opiekę zdrowotną i inną;
- 13) prawa i obowiązki dzieci, w tym przypadki, w których dyrektor przedszkola może skreślić dziecko z listy uczniów;
- 14) warunki stosowania sztandaru przedszkola, godła przedszkola oraz ceremoniału przedszkolnego, o ile zostały ustanowione.

Z powyższych regulacji wynika więc, że rada gminy, przekształcając oddziały przedszkolne w szkole podstawowej w przedszkole, przedszkolu temu nadaje statut, który w swej treści winien odpowiadać wymogom wynikającym z art. 102 ust. 1 Prawa oświatowego, a zatem powinien on regulować co najmniej te kwestie, o których mowa w tym przepisie. Posłużenie się przez ustawodawcę w tym przepisie zwrotem: „Statut przedszkola zawiera w szczególności” oznacza, że wskazane w nim elementy mają charakter obligatoryjny, a zatem na radzie gminy ciąży obowiązek ich wyczerpującego unormowania.

Analiza uchwały Nr XL/385/2022 i statutu Publicznego Przedszkola w Starej Dąbrowie, stanowiącego Załącznik nr 2 do tej uchwały dowodzi, że Rada Gminy Stara Dąbrowa nie uregulowała wszystkich

wymienionych w art. 102 ust. 1 Prawa oświatowego zagadnień, bowiem przyjęty Statut Przedszkola Publicznego w Starej Dąbrowie nie określa częstotliwości organizowania kontaktów z rodzicami (art. 102 ust. 1 pkt 7 Prawa oświatowego), a także szczegółowych kompetencji organów tej Placówki i szczegółowych warunków ich współdziałania (art. 102 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy). Rada w powyższym przedmiocie, jeśli chodzi o pierwszą z kwestii, poprzestała na wymienieniu praw i obowiązków rodziców, wskazując m.in., że mają oni prawo do „planowych systematycznych spotkań z nauczycielami oddziału” (§8 pkt 3 Statutu), z kolei, w przypadku kompetencji organów Przedszkola wskazano jedynie, że są one określone w ustawie Prawo oświatowe (§11 ust. 4, §12 ust. 3 i §13 ust. 2 Statutu). Tymczasem są to sprawy, które bezwzględnie winny być uregulowane w statucie przedszkola i nie jest prawidłowe ani ich pomijanie, ani też odsyłanie do przepisów ustawowych. To statut przedszkola jest bowiem tym aktem, który winien kompleksowo normować wszystkie kwestie dotyczące organizacji przedszkola, a jego minimalną treść zakreśla wspomniany art. 102 ust. 1 Prawa oświatowego.

Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że Rada Gminy Stara Dąbrowa nie wyczerpała zakresu delegacji ustawowej, co kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa. Dokonując oceny legalności takiego działania Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 134/14, stwierdził, że *Nieuregulowanie obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi bez wątpienia istotne naruszenie przepisów prawa, jak słusznie skonstatowała strona skarżąca. Należy podkreślić za organem nadzoru, iż wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wymusza (między innymi) wypełnianie przez te organy własnej kompetencji do podejmowania uchwał w sposób kompletny, tzn. w pełnym zakresie i w ramach jednego aktu podejmowanego na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego.*

Niezależnie od wskazanego uchybienia, za wadliwy uznać należy również §15 ust. 6 Załącznika nr 2 do uchwały Nr XL/385/2022, w zakresie w jakim przepis ten wskazuje, że bezpłatna opieka, wychowanie i kształcenie odbywa się w godzinach od 8:00 do 13:00. Zdaniem organu nadzoru, Rada nie została upoważniona do tego rodzaju działania. Wprawdzie, na mocy art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego organ ten określa czas, w którym publiczne przedszkole zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, a który nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie, uprawnienie to jednak nie może być pojmowane w inny sposób aniżeli w taki, że oznacza ono w istocie możliwość wskazania liczby godzin, za które opiekun prawny dziecka nie będzie ponosił opłaty. Podobnie wypowiedział się WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 10 października 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 712/16, w którym Sąd zaakcentował, że *rada gminy ma uprawnienia jedynie do ustalenia wysokości opłat oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Skoro czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki nie może być krótszy niż 5 godzin, to rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jedyne jej uprawnienie dotyczące ustalania tego czasu. Gdyby intencją ustawodawcy było ponadto upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dalby temu wyraz w przepisach ustawy, czego niewątpliwie nie uczynił (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 10/14).*

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §1 ust. 3 oraz Załącznika nr 2 do uchwały Nr XL/385/2022 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie przekształcenia oddziałów przedszkolnych w Publicznej Szkole Podstawowej im. Noblistów Polskich w Starej Dąbrowie oraz w Szkole Filialnej Publicznej Szkoły Podstawowej im. Noblistów Polskich w starej Dąbrowie z siedzibą w Parlinie w przedszkole i utworzenie Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Starej Dąbrowie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann