



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I – 0911/13/ 2010



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223 poz. 1458 oraz z 2009 Nr 52 poz. 420 i Nr 157 poz. 1241/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VIII/22/2010 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 23 sierpnia 2010r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej im. Poetów Doliny Wilkowskiej w Świętej Katarzynie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2010 r. Rada Miejska w Bodzentynie podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej im. Poetów Doliny Wilkowskiej w Świętej Katarzynie

Przeprowadzona kontrola legalności uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miejska przedmiotową uchwałą uzupełniła sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Bodzentyn o inne formy wychowania przedszkolnego poprzez utworzenie punktu przedszkolnego w szkole podstawowej w Świętej Katarzynie.

Podstawę utworzenia w gminie punktów przedszkolnych jest art. 14a ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego.

Stosownie do delegacji ustawowej Minister Edukacji Narodowej został upoważniony do określenia rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizacji tych form oraz sposobu ich działania. Aktualnie materię tą reguluje rozporządzenie z dnia 31 sierpnia 2010r. (Dz.U. Nr 161, poz. 1080).

Według § 1 wskazanego aktu wykonawczego wychowanie przedszkolne może być prowadzone w formach:

- 1) zespołów wychowania przedszkolnego, w których zajęcia są prowadzone w niektóre dni tygodnia,
- 2) punktów przedszkolnych, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący.

Stosownie do § 5 rozporządzenia organ prowadzący zespół wychowania przedszkolnego lub punkt przedszkolny, którym w świetle przepisów art. 14a ustawy jest organ stanowiący gminy ustala jego organizację określając, m.in.:

- 1) nazwę zespołu lub punktu i miejsce jego prowadzenia,
- 2) cele i zadania punktu lub zespołu,
- 3) dzienny wymiar godzin zajęć świadczonego w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki, a w przypadku publicznego punktu również dzienny wymiar godzin zajęć bezpłatnego nauczania i wychowania,
- 4) warunki przyjmowania dzieci na zajęcia,
- 5) prawa i obowiązki wychowanków,

- 6) warunki organizowania zajęć w czasie przekraczającym wymiar zajęć bezpłatnego nauczania i wychowania,
- 7) terminy przerw w pracy punktu.

Decydujący wpływ dla oceny legalności uchwał podejmowanych na podstawie cytowanego upoważnienia ustawowego ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Uchwały te są nie tylko aktami założycielskimi punktów przedszkolnych. Są ponadto aktami prawnymi zawierającymi normy prawne, które są adresowane do każdego w określonym w normie stanie hipotetycznym. Adresatami tych norm jest bliżej nieokreślona grupa dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz ich rodziców lub prawnych opiekunów. Tym samym akty te w sposób abstrakcyjny i generalny kształtują sytuację prawną wymienionych adresatów norm prawnych. Uchwały te stanowią ponadto podstawę do ustalenia przez organ prowadzący wysokość opłat za świadczenia udzielane przez punkt przedszkolny.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego oraz ustalenia jego organizacji stanowią akty prawa miejscowego.

Ustalenie przedmiotowego charakteru tych uchwał rodzi określone konsekwencje nie tylko odnośnie treści tych aktów, ale również co do procedury ich ogłoszenia oraz wejścia w życie.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Kwestie ogłaszania i wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007r. Nr 68, poz. 449). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje art. 4 wym. ustawy, który wprowadził generalną zasadę, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt określi termin dłuższy.

Kwestionowana uchwała nie została skierowana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie zatem wymogów formalnych co do aktów prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Należy zauważyć, iż uchwała nie tylko nie została opublikowana zgodnie z obowiązującą procedurą warunkującą wejście jej w życie, ale ponadto nie zawiera przepisu określającego terminu wejścia jej w życie.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż niektóre postanowienia uchwały budzą zastrzeżenia w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest m.in. nieuwzględnienie w trakcie opracowania projektu uchwały zmian przepisów prawnych dotyczących organizacji punktu przedszkolnego, a w szczególności świadczeń udzielanych przez przedszkola i punkty przedszkolne, za które mogą być pobierane opłaty.

Zmiany te zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o systemie oświaty z dnia 5 sierpnia 2010r. (Dz.U. Nr 148, poz. 991) oraz nowym wyżej wymienionym rozporządzeniem wykonawczym wydanym na podstawie zmienionego upoważnienia ustawowego. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy rozporządzenia, które utraciło moc prawną z dniem 1 września 2009r.

Znowelizowane przepisy ustawy oraz rozporządzenia stanowią podstawę do ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez punkt przedszkolny oraz za korzystanie z wyżywienia w tych punktach.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem art. 6 ust. 2 ustawy o systemie oświaty publiczna inna forma wychowania przedszkolnego zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący nie krótszym jednak niż czas ustalony w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7. Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010r. minimalny dzienny wymiar godzin zajęć świadczonych w punkcie przedszkolnym wynosi 3 godziny. Natomiast dzienny wymiar godzin zajęć bezpłatnego nauczania wychowania i opieki w punkcie określa rada gminy w uchwale regulującej jego organizację, stosownie do § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.

Wbrew obowiązкови wynikającemu z przytoczonych regulacji prawnych Rada Miejska nie określiła dziennego wymiaru godzin zajęć bezpłatnego nauczania,

wychowania i opieki realizowanego w punkcie przedszkolnym. W § 3 załącznika do uchwały określono bowiem jedynie wymiar zajęć przeznaczonych na realizację podstawy programowej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż wprowadzenie katalogu spraw, których unormowanie ustawodawca powierzył radzie gminy w uchwale w sprawie organizacji punktu przedszkolnego nie ma charakteru wyliczenia enumeratywnego, niemniej jednak zagadnienia wymienione w § 5 rozporządzenia powinny obligatoryjnie znaleźć się w uchwale regulującej przedmiotową materię.

Tymczasem podjęta przez Radę Miejską uchwała nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez organ prowadzący, określonego w wymienionym przepisie rozporządzenia.

Rada Miejska tworząc Punkt Przedszkolny nie określiła warunków organizowania zajęć w czasie przekraczającym bezpłatny dzienny wymiar zajęć oraz terminów przerw w pracy, do czego była zobowiązana, stosownie to § 5 ust. 1 pkt 9 i 10 rozporządzenia.

Wskazać należy ponadto na nieprecyzyjne unormowania zawarte w § 4 ust. 6 załącznika do uchwały. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu liczba dzieci w grupach może wynosić do 25. Tymczasem prawodawca w § 6 rozporządzenia określił minimalną i maksymalną liczebność grup, w których mogą być prowadzone zajęcia w punkcie przedszkolnym, ustalając, iż zajęcia mogą się odbywać w grupach liczących od 3 do 25 dzieci.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru zauważa, iż ustalenie w uchwale jedynie górnej granicy liczebności grup- w punktach przedszkolnych może sugerować, iż grupy te mogłyby liczyć mniej niż troje dzieci, co byłoby niedopuszczalne w świetle aktualnych przepisów prawa.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Piotr Wołodek
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI