

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.75.2021.AHor

z dnia 27 maja 2021 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Nr XXXV/205/21 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) i art. 8 ust. 15, art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 910) oraz § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2017r., poz. 1657 z późn. zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2021 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały tworzy się z dniem 1 września 2021 roku, na okres od 01.09.2021r. do dnia zakończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych w szkołach, w roku szkolnym 2021/2022, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji roku szkolnego, publiczną inną formę prawną wychowania przedszkolnego - punkt przedszkolny pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie. Stosownie zaś do jej § 2 organizację punktu przedszkolnego, o którym mowa w § 1, określa załącznik do niniejszej uchwały. W przedmiotowym załączniku Rada uregulowała organizację ww. punktu przedszkolnego.

Zgodnie z art. 8 ust. 15 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami

integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, szkół podstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. Rodzaje innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania szczegółowo reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1520) – dalej jako rozporządzenie. Zgodnie z jego § 6 ust. 1 organ prowadzący punkt lub zespół ustala jego organizację, określając w szczególności: 1) nazwę punktu lub zespołu i miejsce jego prowadzenia; 2) cele i zadania punktu lub zespołu wynikające z przepisów prawa oraz sposób ich realizacji, 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; 3) dzienny wymiar godzin zajęć świadczonego w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki, a w przypadku publicznego punktu lub zespołu również dzienny wymiar godzin zajęć bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki; 4) dni tygodnia, w których są prowadzone zajęcia - w przypadku zespołu; 5) prawa i obowiązki wychowanków punktu lub zespołu, w tym przypadki, w których organ prowadzący może skreślić dziecko z listy wychowanków punktu lub zespołu, z zastrzeżeniem ust. 2; 6) warunki pobytu dzieci w punkcie lub zespole zapewniające im bezpieczeństwo; 7) sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć w punkcie lub zespole; 8) warunki przyprowadzania dzieci na zajęcia i odbierania z nich przez rodziców lub upoważnioną przez nich osobę zapewniającą dziecku pełne bezpieczeństwo; 9) warunki organizowania zajęć w czasie przekraczającym wymiar zajęć nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w pkt 3; 10) terminy przerw w pracy punktu lub zespołu; 11) zakres zadań nauczycieli prowadzących zajęcia w punkcie lub zespole, związanych z: a) współdziałaniem z rodzicami w sprawach wychowania i nauczania dzieci, z uwzględnieniem prawa rodziców do znajomości zadań wynikających z programu wychowania przedszkolnego realizowanego w punkcie lub zespole oraz uzyskiwania informacji dotyczących dziecka, jego zachowania i rozwoju, b) zachowaniem właściwej jakości pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, c) prowadzeniem obserwacji pedagogicznych mających na celu poznanie możliwości i potrzeb rozwojowych dzieci oraz dokumentowaniem tych obserwacji, d) przeprowadzeniem, w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym dziecko realizujące obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego rozpoczyna naukę w szkole podstawowej, diagnozy gotowości do podjęcia nauki w szkole, e) przeprowadzeniem, na wniosek rodziców dzieci 5-letnich, które mogą rozpocząć naukę w szkole podstawowej w wieku 6 lat, diagnozy gotowości do podjęcia nauki w szkole, zgodnie z lit. d, f) współpracą ze specjalistami świadczącymi dzieciom pomoc psychologiczno-pedagogiczną lub opiekę zdrowotną; 12) przyjmowania dzieci na zajęcia tego punktu lub zespołu - w przypadku niepublicznego punktu lub zespołu innego niż punkt lub zespół, o którym mowa w ust. 2. Z przepisu tego wynika, że organ prowadzący punkt przedszkolny określając jego organizację zobowiązany jest do uregulowania wszystkich elementów w nim wymienionych. W uchwalanej przez radę gminy organizacji punktu przedszkolnego obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Brak uregulowania któregokolwiek z tych elementów świadczy o nie wypełnieniu delegacji,

niedostatecznym uregulowaniu organizacji punktu przedszkolnego, co stanowi istotne naruszenia prawa.

Do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Niewypełnienie przez organ stanowiący delegacji i niewyczerpujące uregulowanie kwestii przekazanych do uregulowania stanowi istotne naruszenia prawa. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, zaś niewyczerpanie przez nią pełnego zakresu przedmiotowego upoważnienia przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, musi prowadzić do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem (zob. wyroki: WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/07, NSA z 9 dnia czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2605/15 i z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 1663/06, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1256/17 oraz WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W toku postępowania sprawdzającego zgodność z prawem uchwały Nr XXXV/205/21 organ nadzoru zwrócił się do Lubuskiego Kuratora Oświaty o wyrażenie opinii do uchwały. Kurator wniósł zastrzeżenia do przedmiotowej uchwały i wskazał, że organizacja punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie, która stanowi załącznik do ww. uchwały, w kilku elementach jest niezgodna z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania. Zastrzeżenia te podziela również organ nadzoru, czego wyrazem jest przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Dobiegniewie uchwalając organizację punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie nie dostosowała się do wytycznych w zakresie ujęcia wszystkich wymaganych rozporządzeniem elementów merytorycznych.

Jak wynika z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia organ prowadzący punkt ustala jego organizację, określając m. in. miejsce jego prowadzenia. Rada nie określiła tego miejsca, gdyż za niewystarczające należy uznać określenie w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, że siedzibą punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie jest budynek byłej Filii Przedszkola Baśniowa Kraina w Dobiegniewie. Miejsce prowadzenia punktu przedszkolnego powinno zawierać jego adres, gdyż nie każdy zainteresowany musi mieć wiedzę gdzie konkretnie znajduje się budynek byłej Filii Przedszkola Baśniowa Kraina w Dobiegniewie.

Organizacja punktu przedszkolnego „Leśne Skrzaty” w Radęcinie nie określa również zadań punktu wynikających z przepisów prawa oraz sposobu ich realizacji z uwzględnieniem wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka i przygotowaniu

go do nauki w szkole, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności. Obowiązek ten wynika z § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

Jak wynika z § 6 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia organ prowadzący punkt określa warunki pobytu dzieci w punkcie lub zespole zapewniające im bezpieczeństwo. Nie sposób przyjąć, że określa tą materię § 6 załącznika do uchwały Nr XXXV/205/21. Określając warunki pobytu dzieci w punkcie zapewniające im bezpieczeństwo rada gminy powinna mieć na uwadze ogólne przepisy dot. bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604) i określić odpowiednie warunki organizacyjne i techniczne w punkcie.

Ponadto Rada nie określiła terminów przerw w pracy punktu (§ 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia). Załącznik do uchwały nie zawiera również obligatoryjnej regulacji dot. zakresu zadań nauczycieli prowadzących zajęcia w punkcie związanych z: przeprowadzeniem, w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym dziecko realizujące obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego rozpoczyna naukę w szkole podstawowej, diagnozy gotowości do podjęcia nauki w szkole; przeprowadzeniem, na wniosek rodziców dzieci 5-letnich, które mogą rozpocząć naukę w szkole podstawowej w wieku 6 lat, diagnozy gotowości do podjęcia nauki w szkole; współpracą ze specjalistami świadczącymi dzieciom pomoc psychologiczno-psychologiczno-pedagogiczną lub opieką zdrowotną (§ 6 ust. 1 pkt 11 lit. d, e, f rozporządzenia).

Stosownie do § 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rada Miejska w Dobiegniewie powinna określić także przypadki, w których organ prowadzący może skreślić dziecko z listy wychowanków punktu lub zespołu, z zastrzeżeniem ust. 2. Natomiast jak wynika z przedmiotowego ust. 2 skreślenie dziecka z listy wychowanków, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, nie dotyczy dziecka realizującego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w publicznym punkcie przedszkolnym. Tymczasem zgodnie z § 5 ust. 3 załącznika do kwestionowanej uchwały: Dziecko może być skreślone z listy wychowanków punktu przedszkolnego w przypadku dwutygodniowej nieusprawiedliwionej nieobecności dziecka w punkcie przedszkolnym, po uprzednim zawiadomieniu rodziców lub opiekunów prawnych". Rada nie zawarła więc zastrzeżenia, że możliwość skreślenia nie dotyczy dziecka realizującego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w punkcie.

Ponadto § 8 ust. 2 organizacji punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie przyjęty został bez podstawy prawnej. W przepisie tym Rada wskazała, że organizowanie zajęć dodatkowych wykraczających poza zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego odbywa się na wniosek rodziców za opłatą. Należy zaznaczyć, że zasady ustalania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego określają przepisy art. 52 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2029, z późn. zm.) i określanie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego może odbywać się wyłącznie na podstawie tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność całego załącznika do uchwały Nr XXXV/205/21 Rady Miejskiej w Dobiegniewie organizacji punktu przedszkolnego pn. Punkt Przedszkolny „Leśne Skrzaty” w Radęcinie przy Przedszkolu Baśniowa Kraina w Dobiegniewie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli