



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-O.4131.13.2015.LP

Warszawa, 2 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Szydłowo Nr IV/24/2015 z dnia 24 lutego 2015 roku w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dębsku przy Szkole Podstawowej w zakresie dotyczącym punktów 2, 11, 13 zdanie drugie, 14, 15, 18, 24, 25 Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr IV/24/2015.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2015 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę Nr IV/24/2015 w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dębsku przy Szkole Podstawowej.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 3 marca 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 5 ust. 5, art. 5a ust. 2 pkt 1, art. 14a ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080 ze zm., dalej – rozporządzenie).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną uchwała Nr IV/24/2015 jest sprzeczna z prawem i narusza prawo w sposób istotny w zakresie unormowań pkt 2, 11, 13 zdanie drugie, 14, 15, 18, 24 i 25 *Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku* stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały Rady Gminy Szydłowo Nr IV/24/2015, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 5 ust. 1 rozporządzenia unormowano, że organ prowadzący punkt (lub zespół) przedszkolny ustala jego organizację określając w szczególności zagadnienia określone w punktach od 1 do 11 tegoż paragrafu to jest: nazwę punktu i miejsce jego prowadzenia, cele i zadania punktu oraz sposób ich realizacji, dzienny wymiar godzin zajęć, warunki przyjmowania dzieci na zajęcia, prawa i obowiązki wychowanków punktu, sposób sprawowania opieki w czasie zajęć, warunki przyprowadzania dzieci na zajęcia, warunki organizowania zajęć w czasie przekraczającym wymiar zajęć nauczania, wychowania i opieki, terminy przerw w pracy, oraz zakres zadań nauczycieli prowadzących zajęcia w punkcie.

W punkcie 2 *Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku*. Rada Gminy określiła, że organem prowadzącym Punkt Przedszkolnego jest gmina Szydłowo. W ocenie Wojewody Mazowieckiego niniejsze unormowanie istotnie narusza art. 5c ustawy o systemie oświaty. Niniejszy artykuł wskazuje (w pkt 1-3) właściwe organy pełniące funkcje organu prowadzącego, którymi w przypadku gminy są rada gminy oraz wójt. Tym samym funkcję organu prowadzącego pełni organ gminy a nie gmina jako wspólnota samorządowa.

W punkcie 11 Rada Gminy określiła, że zajęcia prowadzone są w jednej grupie liczącej do 25 dzieci. W ocenie Wojewody Mazowieckiego niniejsze unormowanie narusza w sposób istotny § 6 rozporządzenia, w którym unormowano co następuje: *zajęcia w punktach i zespołach mogą odbywać się w grupach liczących od 3 do 25 dzieci*. Unormowanie punktu 11 stanowi tym samym powtórzenie a zarazem modyfikację przepisu hierarchicznie wyższego co stanowi istotne naruszenie § 116 i 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W punkcie 13 zdanie drugie Rada Gminy unormowała, że: *warunkiem przyjęcia do punktu jest ukończenie przez dziecko 3 lat*. W ocenie organu nadzoru niniejsze unormowanie istotnie narusza prawo. § 5 ust. 1 rozporządzenia nie upoważnia Rady Gminy do normowania tego zagadnienia, a ponadto jest ono określone przepisami o charakterze ustawowym,

w szczególności w art. 14 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*. Wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego oraz wkroczenie w zakres normowania przepisami ustawowymi jest w ocenie Wojewody Mazowieckiego istotnym naruszeniem prawa.

W punkcie 14 lit. od a) do f) Rada Gminy unormowała kolejność (kryteria) przyjmowania dzieci do punktu przedszkolnego. W punkcie 15 unormowano, że: *w przypadku zbyt dużej liczby zgłoszeń o przyjęciu dziecka decyduje kolejność zgłoszeń. Termin rekrutacji dzieci trwa do 31 marca każdego roku na podstawie złożonych „Kart zgłoszenia dziecka do Punktu Przedszkolnego”*. W ocenie organu nadzoru niniejsze regulacje istotnie naruszają prawo. Unormowania § 5 ust. 1 rozporządzenia nie uprawniają bowiem Rady Gminy do określania zasad i trybu przyjmowania dzieci do punktu przedszkolnego. Należy podkreślić ponadto, że art. 20c ust. 1-3 ustawy *o systemie oświaty* normuje kryteria i tryb pierwszego etapu postępowania rekrutacyjnego do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego. Zgodnie z brzmieniem art. 20c ust 4-6 niniejszej ustawy organ prowadzący (rada gminy) określa kryteria przyjęć na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, biorąc pod uwagę określone w niniejszych przepisach okoliczności. Należy stwierdzić tym samym, że unormowania określone w punkcie 14 i 15 *Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku* istotnie naruszają prawo.

W punkcie 18 Rada Gminy unormowała, że: *rodzice dzieci uczęszczających do punktu przedszkolnego mają obowiązek: a) punktualnie przyprowadzać i odbierać dziecko z punktu przedszkolnego, b) uczestniczyć w mobilnych warsztatach dla dzieci i młodzieży*. W ocenie organu nadzoru powyższe unormowanie istotnie narusza prawo z uwagi na przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego § 5 ust. 1 rozporządzenia. Żadne bowiem z unormowań nie uprawnia Rady Gminy do określania obowiązków rodziców (opiekunów) dzieci uczęszczających do punktu przedszkolnego. Formułowanie obowiązków wobec adresatów normy określonych w sposób generalnie-abstrakcyjny w akcie normatywnym organu gminy (uchwale) musi posiadać wyraźną podstawę prawną, zgodnie z generalną zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz zasadą praworządności (legalizmu) działania organów władzy publicznej określoną w art. 7 *Konstytucji*.

W punkcie 24 Rada Gminy unormowała, że: *w celu jak najlepszego poznania i edukacji dziecka rodzice są zobowiązani dostarczyć nauczycielowi punktu informacji dotyczących zdrowia fizycznego, problemów wychowawczych i rozwojowych niezbędnych do prawidłowej pracy edukacyjnej z dzieckiem. Dostarczane informacje o dziecku są poufne i będą wykorzystywane przez nauczyciela tylko do uzgodnionej z rodzicami pracy z dzieckiem*. W ocenie organu nadzoru unormowania punktu 24 są kolejnym z przepisów, w którym Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia naruszając tym samym prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją dotyczącą unormowań punktu 18 *Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku*.

W punkcie 25 Rada Gminy unormowała co następuje: *wychowankowie punktu przedszkolnego podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od następstw nieszczęśliwych wypadków. Opłatę z tytułu ubezpieczenia dziecka uiszczają rodzice za pośrednictwem punktu przedszkolnego*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego § 5 ust. 1 rozporządzenia nie uprawnia Rady Gminy do normowania zagadnienia dotyczącego obowiązkowego ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków. Wprawdzie upoważnienie to posiada klauzulę *w szczególności*, jednak nie oznacza to dowolności w normowaniu innych niż określone w tym paragrafie kwestii. Rada Gminy normując takie zagadnienia musi uwzględniać istniejący porządek prawny, w tym przepisy ustawowe normujące dane zagadnienie. Należy

stwierdzić, że kwestia ubezpieczeń należy do materii ustawowej unormowanej już w szczególności przepisami ustawy z dnia 22 maja 2003 r. *o działalności ubezpieczeniowej* (Dz. U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.) oraz ustawie z 22 maja 2003 r. *ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.). Art. 12 ust. 2 pierwszej z wymienionych ustaw normuje generalną zasadę dobrowolności zawieranych umów ubezpieczenia (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego Nr NK-3.4131.560.2013.AB z dnia 29 października 2013 r. oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK.I.4131.342.2011.ABEJ z dnia 29 września 2011 r.). Biorąc pod uwagę powyższe argumenty należy stwierdzić, że Rada Gminy Szydłowo w punkcie 25 *Organizacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej w Dębsku* naruszyła prawo w sposób istotny.

Unormowania § 118 w zw. z § 143 *Zasad Techniki Prawodawczej* stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów wyższego rzędu w aktach normatywnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (II SA/Op 58/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r.: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008 r. stwierdza: *w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy* (III SA/Wr 204/08), por. również wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 i 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 lutego 2004 r., II SA/Wr 1235/03.

Również problematyka naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego stanowiła przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2009 r. stwierdza: *problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego* (I SA/Wa 1225/09). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006r.: *Podjmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa* (II SA/Wr 585/06).

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz art. 85 ustawy o *samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Nr IV/24/2015 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski



