



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 lipca 2024 r.

Poz. 3798



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.242.2024

z dnia 16 lipca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr III/19/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia i organizacji punktów przedszkolnych w szkołach podstawowych: w Ciciborze Dużym, Grabanowie, Ortelu Książęcym Drugim, Hrudzie, Sitniku, Sławacinku Starym, Styrzyńcu, Sworach, Woskrzenicach Dużych**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/19/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia i organizacji punktów przedszkolnych w szkołach podstawowych: w Ciciborze Dużym, Grabanowie, Ortelu Książęcym Drugim, Hrudzie, Sitniku, Sławacinku Starym, Styrzyńcu, Sworach, Woskrzenicach Dużych.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr III/19/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737) Rada Gminy Biała Podlaska postanowiła w § 1 przedmiotowej uchwały, że *od 1 września 2024 roku działają na terenie Gminy Biała Podlaska publiczne placówki wychowania przedszkolnego prowadzoną w formie Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Ciciborze Dużym, Grabanowie, Ortelu Książęcym Drugim, Hrudzie, Sitniku, Sławacinku Starym, Styrzyńcu, Sworach, Woskrzenicach Dużych*. Organizację Punktów Przedszkolnych określają załączniki do niniejszej uchwały (§ 2 uchwały).

Zgodnie z powołanym art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe, w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego. Inne formy wychowania przedszkolnego organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu.

Na podstawie art. 32 ust. 11 ww. ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje innych form wychowania przedszkolnego, warunki tworzenia i organizowania tych form wychowania przedszkolnego, sposób ich działania oraz minimalny dzienny wymiar godzin świadczonego przez te formy nauczania, wychowania i opieki, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania form wychowania przedszkolnego do sytuacji i potrzeb lokalnych, a także możliwość prowadzenia zajęć tylko w niektóre dni tygodnia.

Realizację powyższego upoważnienia ustawowego stanowi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1520).

Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, 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.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Biała Podlaska postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2024 r.*”.

Przedmiotowa regulacja w zakresie, w jakim uzależnia wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Wskazany przepis określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowanej uchwały nie sposób zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii, w szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe jest organizacja „innych form wychowania przedszkolnego” w celu uzupełnienia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Akt uchwalany przez Radę Gminy w tej materii ma zatem charakter organizacyjny i winien określać kwestie wskazane w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia MEN z dnia 28 sierpnia 2017r.

Żaden przepis szczególny nie nakazuje ogłoszenia uchwały w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tym samym brak podstaw prawnych do zarządzenia publikacji przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ust. 4 pkt 2 rozdziału V załączników od Nr 1 do Nr 9 do uchwały przyjęto, że dziecko może być skreślone z listy dzieci przyjętych do punktu przedszkolnego *kiedy rodzice nie interesują się dzieckiem i nie współpracują z poradnią specjalistyczną*.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z treścią § 6 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia MEN z dnia 28 sierpnia 2017r. organ prowadzący punkt lub zespół ustalając jego organizację, określa przypadki, w których organ prowadzący może skreślić dziecko z listy wychowanków punktu lub zespołu, z zastrzeżeniem 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 lub zespole lub niepublicznym punkcie lub zespole, o którym mowa w art. 90 ust. 1c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (§ 6 ust. 2 rozporządzenia).

Jak wskazano w piśmiennictwie prawniczym, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia organ prowadzący punkt lub zespół ustala jego organizację, określając w odpowiednim dokumencie m.in. nazwę formy i miejsce jej prowadzenia, jej cele i zadania, a także dzienny wymiar godzin zajęć w zespole lub punkcie, a w odniesieniu do zespołu również dni tygodnia, w których są prowadzone zajęcia. Najkrócej rzecz ujmując, organizacja formy wychowania przedszkolnego ma stanowić swego rodzaju uproszczony statut (M. Pilich (red.): *Prawo oświatowe. Komentarz*).

Posłużenie się w uchwale sformułowaniem „rodzice nie interesują się dzieckiem” jest pojęciem nieostrym i niejednoznacznym. Rada Gminy powinna dokonać doprecyzowania, skonkretyzowania tego pojęcia w celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych.

Ponadto wprowadzenie w ust. 4 pkt 2 rozdziału V możliwości skreślenia dziecka z listy dzieci przyjętych do punktu przedszkolnego w przypadku, gdy rodzice „nie współpracują z poradnią psychologiczną” jest sprzeczne z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2499).

W myśl § 1 ww. rozporządzenia publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym publiczne poradnie specjalistyczne, zwane dalej "poradniami", udzielają dzieciom, od momentu urodzenia, i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, udzielają rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, a także wspomagają przedszkola, szkoły i placówki w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Poradnie specjalistyczne prowadzą działalność ukierunkowaną na specyficzny, jednorodny charakter problemów, z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności (§ 12 rozporządzenia).

Jak stanowi natomiast § 13 rozporządzenia korzystanie z pomocy udzielanej przez poradnie jest dobrowolne i nieodpłatne.

Pomoc poradni specjalistycznej jest zatem prawem a nie obowiązkiem rodziców dzieci i młodzieży. Zapewnianie pomocy psychologiczno-pedagogicznej wpisuje się w ogólne cele systemu oświaty jakimi są wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej i społecznej, wzmacnianie i uzupełnianie przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży. Powyższe cele powinny być realizowane przez państwo w taki sposób aby nie doszło do bezprawnego naruszenia jak i ograniczenia praw i wolności przyznanych obywatelowi na mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczanie praw i wolności może nastąpić w drodze wyjątku, na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, tj. "ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw."

W świetle powyższego określenie jako przesłanki skreślenia dziecka z listy dzieci przyjętych do punktu przedszkolnego przypadku, gdy rodzice „nie współpracują z poradnią psychologiczną” należy ocenić jako sprzeczne z prawem.

W rozdziale VIII załączników od Nr 1 do Nr 9 do uchwały zatytułowanym „Warunki organizowania zajęć dodatkowych” przyjęto, że „Na życzenie rodziców mogą być wprowadzone dodatkowe zajęcia dydaktyczno-wychowawcze na zasadzie pełnej odpłatności rodziców”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres umocowania wynikający z art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

Zdaniem organu nadzoru brak podstaw prawnych do wprowadzania w przedmiotowej uchwale postanowień przewidujących jakiegokolwiek opłaty.

Podstawę wprowadzenia i określenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych stanowi art. 52 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024r., poz. 754, ze zm.), zgodnie z którym rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę:

- 1) publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe;
- 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe (ust. 1).

Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego (ust. 3).

Maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6 (ust. 4).

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie do końca marca roku, w którym jest dokonywana waloryzacja, o której mowa w ust. 4, wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w ust. 1, po waloryzacji (ust. 7).

Zawarty w przedmiotowej uchwale zapis o organizowaniu zajęć dodatkowych na zasadzie pełnej odpłatności rodziców narusza przepis art. 52 ust. 13 ustawy o finansowaniu zadań ustawowych.

Zgodnie z jego brzmieniem publiczne przedszkola, szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi i inne formy wychowania przedszkolnego, niepubliczne przedszkola, o których mowa w art. 17 ust. 1, niepubliczne szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi, o których mowa w art. 19 ust. 1, oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1, nie mogą pobierać opłat innych niż opłaty ustalone zgodnie z ust. 1, 2, 8, 12 i 14.

Zakaz ten należy rozumieć szeroko jako brak możliwości żądania uiszczenia jakichkolwiek płatności, niezależnie od ich nazwy czy deklarowanego przeznaczenia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/19/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Biała Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biała Podlaska