



Znak: P-1.4131.55.2025.AKS
Szczecin, 03 marca 2025 r.

Rada Gminy Rewal

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 1 pkt 6 i 7, § 13 ust. 15, § 27 ust. 5 i 6, § 34 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr X/66/25 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie założenia Przedszkola Publicznego w Pobierowie, ul. Kościuszki 2.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr X/66/25 w sprawie założenia Przedszkola Publicznego w Pobierowie, ul. Kościuszki 2. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie ww. uchwała wpłynęła w dniu 3 lutego 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowią przepisy ustawy Prawo oświatowe¹, zgodnie z którymi jednostka samorządu terytorialnego na podstawie aktu założycielskiego może założyć placówkę publiczną nadając jej pierwszy statut, (art. 8 ust. 2 pkt 1, art. 88 ust. 1, 2 i ust. 7 ustawy). W myśl art. 102 ust. 1 ww. ustawy 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;

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, poz. 2005, poz. 854, poz. 1562, poz. 1635, poz. 1933).

- 6) szczegółowe zasady przyprawdzania 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 szczegółowe kompetencje, a także szczegółowe 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.

W świetle powołanych regulacji, jak również art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Gminy Rewal do podjęcia badanej uchwały, jednakże analiza treści Załącznika Nr 2 będącego pierwszym Statutem Publicznego Przedszkola w Pobierowie (dalej: Statut), prowadzi do wniosku, że część jego regulacji w stopniu istotnym narusza obowiązujący porządek prawny.

Zgodnie z uchwalonym przez Radę Gminy Rewal § 12 ust. 1 pkt 6 i 7 Statutu Przy przyprawdzaniu dzieci do Przedszkola stosuje się następujące zasady: rodzice ponoszą pełną odpowiedzialność prawną za bezpieczeństwo dziecka odbieranego z Przedszkola przez upoważnioną przez nich osobę (pkt 6), pracownicy Przedszkola nie ponoszą odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka pozostawionego poza terenem przedszkola, tj., przed budynkiem, w szatni (pkt 7). Organ nadzoru wskazuje, że regulowanie kwestii odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka należy wyłącznie do kompetencji ustawodawcy. Powyższe kwestie zostały zawarte w przepisach rangi ustawowej. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo dziecka została unormowana w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym², który stanowi, że dziecko pozostaje aż do uzyskania pełnoletności pod władzą rodzicielską (art. 92 Krio), wykonywaną zgodnie z dobrem

² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, poz. 1606).

dziecka i interesem społecznym (art. 95 § 3 Krio), przy czym rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim (96 § 1 Krio). Odpowiedzialność karną opiekuna wyznacza z kolei treść art. 210 Kodeksu karnego³ penalizującego niewywiązywanie się z obowiązku troszczenia się o małoletniego poniżej 15 roku życia, nadto art. 160 § 2 Kk przewidujący konsekwencje za narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osoby względem której na sprawcy ciąży obowiązek opieki. Podobnie art. 89 i art. 105 Kodeksu wykroczeń⁴ reguluje odpowiedzialność opiekuna związaną z brakiem należytej pieczy nad dzieckiem. Niezależnie od ww. uwag odnosząc się do pkt 7 Statutu należy zwrócić uwagę, że ww. przepis wyłącza odpowiedzialność pracowników przedszkola za bezpieczeństwo dziecka pozostawionego poza terenem przedszkola, podczas gdy nie można wykluczyć sytuacji, kiedy dziecko samowolnie oddali się poza teren placówki, nie będąc jeszcze pod pieczę rodzica / opiekuna. Ponadto, pkt 7 Statutu przewiduje brak odpowiedzialności pracowników przedszkola za dziecko pozostawione w szatni, a więc jedno z pomieszczeń placówki. Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Gminy Rewal przekroczyła swoje kompetencje uchwalając ww. przepisy.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że treść § 13 ust. 15 Statutu zgodnie z którym *Przedszkole ma prawo odmówić rodzicowi, wobec którego sąd wydał orzeczenie o ograniczeniu lub pozbawieniu władzy rodzicielskiej, odebranie dziecka z Przedszkola* stoi w sprzeczności z art. 113 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Utrzymywanie kontaktów z dzieckiem jest bowiem prawem i obowiązkiem niezależnym od przysługującej rodzicowi władzy rodzicielskiej. Co więcej, nie można wykluczyć sytuacji, w której rodzic jest jej pozbawiony i jednocześnie ma prawo utrzymywania kontaktów z dzieckiem włącznie z prawem odebrania go z placówki. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądowym.⁵ Jak wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 września 2004 r., sygn. akt: IV CK 615/03 „*Osobista styczność z dzieckiem nie jest atrybutem władzy rodzicielskiej i prawo do tego mają rodzice nawet wtedy, gdy władzy rodzicielskiej zostali pozbawieni*”.⁶

Zgodnie z § 27 ust. 5 Statutu: *Świadczenia udzielane w Przedszkolu w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, o której mowa w odrębnych przepisach, realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie, w godzinach 08.00-13.00.* W ocenie organu nadzoru, określenie, w jakich konkretnie godzinach odbywa się realizacja podstawy programowej wychowania przedszkolnego, a co za tym idzie – ustalenie, że w tych godzinach odbywa się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka, nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach⁷ skoro w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.o. ustala się minimalny czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych, to rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jej uprawnienie w zakresie dotyczącym ustalenia

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, poz. 2600, poz. 1963, poz. 1907, poz. 1965, poz. 1228).

⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, z 2024 poz. 1907).

⁵ Zob. m. in.: Uchwała SN z dnia 26.09.1983 r., sygn.. akt: III CZP 46/83, OSNC 1984, nr 4, poz. 49, Postanowienie SN z dnia 30.09.2020 r., sygn.. akt: III KK 272/20, LEX nr 3186443, Postanowienie SN z dnia 5.05.2000 r., sygn.. akt: II CKN 761/00, LEX nr 51982.

⁶ Wyrok SN z dnia 8.09.2004 r., sygn. akt: IV CK 615/03, LEX nr 122840.

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II SA/KE 363/15.

tego czasu. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do ustalania godzin, w jakich miałyby się odbywać bezpłatne zajęcia, to wprost dałby takiemu uprawnieniu wyraz w przepisach ustawy, zaś tego ustawodawca nie uczynił. Sąd doszedł do przekonania, że za taką wykładnią przemawia również treść §9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, zgodnie z którym organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel, któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci.

Organ nadzoru powyższe stanowisko podziela i wskazuje także, że kwestionowany przepis uchwały może również budzić uzasadnione wątpliwości co do sposobu jego rozumienia. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym opłaty ustalane przez radę gminy nie są bowiem powiązane z podstawą programową i realizacją zadań z niej wynikających, a odnoszą się ściśle do czasu przebywania dziecka w przedszkolu. Zgodnie z wolą prawodawcy wyrażoną w art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, publiczne przedszkole zapewnia co najmniej 5 godzin bezpłatnego wychowania, nauczania i opieki, przy czym czas ten może być dłuższy, jeżeli rada gminy tak postanowi. Natomiast, opłaty, których wysokość ustala rada na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych⁸, uiszczane są za przebywanie dziecka w przedszkolu w czasie wykraczającym poza czas, w którym zapewniane są bezpłatna opieka, nauczanie i wychowanie, nie zaś za realizację zadań mieszczących się w zakresie podstawy programowej.

Analiza treści § 27 ust. 6 Statutu zgodnie z którym *Świadczenia udzielane w Przedszkolu w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego podlegają opłacie w wysokości określonej w ustawie* prowadzi do przekonania o niezgodności ww. przepisu z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w świetle którego *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 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*. Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że wysokość opłaty za świadczenia w zakresie wychowania przedszkolnego ustalane są przez radę gminy, co prowadzi do konieczności stwierdzenia nieważności ww. przepisu Statutu. Za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 34 ust. 3 Statutu zgodnie z którym *Opłata za godzinę przekraczającą wymiar 5 godzin ustala Minister Oświaty i Nauki w obwieszczeniu w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji maksymalnej wysokości opłat z korzystania z wychowania przedszkolnego o której mowa w art. 52 ust 1 Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*. W myśl bowiem art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych⁹ to 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: publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej,

⁸ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Przekazanie zatem ww. kompetencji nieistniejącemu organowi Ministrowi Oświaty i Nauki jest niezasadne.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 pkt 6 i 7, § 13 ust. 15, § 27 ust. 5 i 6, § 34 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr X/66/25 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie założenia Przedszkola Publicznego w Pobierowie, ul. Kościuszki 2 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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński