

**OPINIA NR 129/2019**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 19.11.2019 r.**

**w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w/s przygotowania programu finansowania dla przedszkoli niepublicznych działających w Krakowie –druk nr 843.**

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 roku w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074), postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w/s przygotowania programu finansowania dla przedszkoli niepublicznych działających w Krakowie –druk nr 843.

**UZASADNIENIE**

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>1</sup> wyrażonym w wyroku z dnia 19 września 2017 r. (II GSK 3514/15)<sup>2</sup>, art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1696 i 1815) *upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. (...) Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 (...) tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań. (...).*

Treść § 2 pkt 1 oraz § 3 przedmiotowego projektu uchwały, **nakazując** przygotowanie projektu uchwały w konkretnej sprawie oraz **narzucając** jego treść, **naruszają powyższe zakazy**, co stanowi o **niedopuszczalności podjęcia tzw. uchwały kierunkowej o proponowanej treści**.

Niezależnie od wyżej wskazanych okoliczności informuję, że art. 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi:

---

<sup>1</sup> Jest ono zresztą **tożsame ze stanowiskiem przedstawicieli doktryny prawa**, którzy podkreślają, że wytyczne wyrażone w treści uchwał stanowiących o kierunkach działania organu wykonawczego gminy nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego, a nie innego konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy.

<sup>2</sup> Zob. także **szereg orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych** dotyczących tej kwestii: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. (II SA/Op 356/09), wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r. (III SA/Łd 627/15), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r. (IV SA/Po 1053/17), wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2018 r. (I SA/Bk 586/18), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2018 r. (III SA/Gd 718/18).

1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w:

1) art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 3 i 8 oraz art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej – w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 3 i 8 oraz art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej;

2) art. 15, art. 16 ust. 3, art. 17 ust. 3 i 5, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 3 i 5, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3, art. 25 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1 - w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 15, art. 16 ust. 3, art. 17 ust. 3 i 5, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 3 i 5, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3, art. 25 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1;

3) art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 i 3, art. 18 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3, w odniesieniu do ucznia przedszkola integracyjnego, ucznia oddziału integracyjnego w przedszkolu z oddziałami integracyjnymi lub ucznia oddziału przedszkolnego integracyjnego zorganizowanego w szkole podstawowej - w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 i 3, art. 18 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w:

1) art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 8 i art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do podstawowej kwoty dotacji - w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 8 i art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do podstawowej kwoty dotacji;

2) (uchylony)

3. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w uchwale, o której mowa w ust. 1 i 2, ustala okres udzielania tej dotacji w wyższej wysokości.

Ewentualne wyrażenie zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych należy do kompetencji Rady Miasta Krakowa.

Ponadto należy wskazać, iż projekt uchwały zawiera liczne wady natury legislacyjnej. Użyto w nim wielokrotnie **różnych, sprzecznych pojęć**.

W tytule posłużono się sformułowaniem: „**przedszkoli niepublicznych**”, co sugeruje, że uchwała ma dotyczyć kwestii finansowania takich właśnie przedszkoli. W treści uchwały natomiast poruszono z jednej strony kwestię projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez „**publiczne przedszkola**” dotacji w wyższej wysokości, z drugiej zaś strony kwestię planów Gminy odnośnie dalszej działalności „**przedszkoli niepublicznych samorządowych**”<sup>3</sup>. Z kolei w uzasadnieniu do projektu posłużono się najpierw pojęciem „**niepubliczne przedszkola**”, a następnie przywołano dane dotyczące – wg projektodawców – w szczególności liczby dzieci w „**przedszkolach niepublicznych samorządowych**” oraz liczby wskazanych przedszkoli, przy czym dane te są **zbliżone** do danych dotyczących liczby dzieci w **przedszkolach publicznych niesamorządowych** oraz liczby tych przedszkoli (ale nie odpowiadają im), natomiast zdecydowanie **rozmijają się** z danymi dotyczącymi liczby dzieci w niepublicznych przedszkolach oraz liczby tych przedszkoli.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, 1680, 1681, 1818 i 2197), jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić **jedynie szkoły i placówki publiczne**.

W związku z powyższym **ustalenie intencji projektodawców**, a przede wszystkim **odczytanie treści projektowanych norm jest niemożliwe – nie wiadomo** o jakie przedszkola chodzi inicjującym projekt. W tym zakresie, przedmiotowy projekt **przeczy zasadom prawidłowej legislacji**. Gdyby akt o takiej treści został podjęty, byłby on obarczony **istotnymi wadami**.

Podsumowując, **negatywnie** opiniuje się projekt uchwały.