



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia wtorek, 17 października 2023 r.

Poz. 4542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-I.4131.56.2023.JS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Wojewody Pomorskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

§ 4. uchwały Nr XLII/604/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dąbrówce przy Szkole Podstawowej im. płk Stanisława Dąbka w Sychowie w zakresie słów: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

Uzasadnienie

W dniu 8 września 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XLII/604/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dąbrówce przy Szkole Podstawowej im. płk Stanisława Dąbka w Sychowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900), § 1 pkt 1, § 6 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1520), a także art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 29 września 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminę Luzino o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W uchwale Rada Gminy Luzino postanowiła o utworzeniu z dniem 1 września 2023 r. Punktu Przedszkolnego w Dąbrówce przy Szkole Podstawowej im. płk Stanisława Dąbka w Sychowie (§ 1 uchwały) oraz określiła jego organizację (§ 2 oraz załącznik do uchwały). W § 4 uchwały zawarto zapis, zgodnie z którym: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2023 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

Jak już wyżej wskazano, za podstawę prawną podjęcia uchwały rada uznała m.in. przepis art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe, zgodnie z którym: „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". Organ nadzoru wskazuje w tym miejscu, że z treści art. 8 ust. 15 ustawy Prawo oświatowe wprost wynika, że zakładanie i prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, należy do zadań własnych gminy. Z kolei stosownie do przywołanego w podstawie prawnej § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania organ prowadzący punkt ustala organizację punktu, określając w szczególności wymienione w punktach od 1 do 12 elementy obligatoryjne.

W ocenie organu nadzoru § 4 uchwały, w części stanowiącej o konieczności ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym, w sposób istotny narusza art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym „*W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:*

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;*
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;*
- 5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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*".

Zacytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W szczególności uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ww. ustawy. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywiedziono, że „*aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do*

nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa" (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12). Uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym nie posiada opisanych cech. Nie jest to akt zewnętrzny, kształtujący sytuację prawną podmiotów spoza struktury administracji publicznej. Uchwała nie wprowadza do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości rady gminy, nie nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązku oznaczonego zachowania się w sytuacjach w niej określonych. Koncentruje się ona natomiast na kwestiach organizacyjnych tworzonego punktu przedszkolnego, stanowiąc tym samym akt kierownictwa wewnętrznego.

Niezależnie od powyższego warunkiem *sine qua non* uznania uchwały za akt prawa miejscowego jest istnienie wyraźnego upoważnienia ustawowego do jej podjęcia. Wynika to z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasadę tę powtarza art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Tymczasem określenie organizacji punktu przedszkolnego nie odbywa się na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej, lecz w oparciu o § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania. Również i z tego względu uchwała Nr XLII/604/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dąbrówce przy Szkole Podstawowej im. płk Stanisława Dąbka w Sychowie nie jest aktem prawa miejscowego.

Zaprezentowany przez organ nadzoru pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Jak słusznie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. (II SA/Ol 1167/12) dotyczącym analogicznej uchwały: „*Ponadto by dana uchwała mogła być uznana za akt prawa miejscowego musi co prawda dotyczyć spraw publicznych a nade wszystko musi być aktem prawnym który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. (...) Ustalenia dotyczące organizacji punktów przedszkolnych zawarte w załączniku do zaskarżonej uchwały potencjalnie mogłyby mieć charakter normatywny, jednak wbrew wywodom Rady Gminy uregulowania te nie zostały uchwalone na podstawie upoważnienia ustawowego (...) A skoro tak to i ta część zaskarżonej uchwały nie może zostać uznana za prawo miejscowe ze względu na upoważnienie wynikające z rozporządzenia a nie z ustawy, a to drugie jak wskazano już wyżej jest warunkiem koniecznym do uznania uchwały rady gminy za prawo miejscowe*”.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr XLII/604/2023 Rady Gminy Luzino z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie utworzenia Punktu Przedszkolnego w Dąbrówce przy Szkole Podstawowej im. płk Stanisława Dąbka w Sychowie w zakresie słów: „*i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego*” jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich