



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2025 r.

Poz. 4964

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.136.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr 67/25 Rady Gminy Osiek Mały z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Publicznego Przedszkola Bajkowy Dworek w Osieku Wielkim - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Osiek Mały podjęła uchwałę nr 67/25 w sprawie utworzenia i nadania statutu Publicznego Przedszkola Bajkowy Dworek w Osieku Wielkim, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), w związku z art. 8 ust. 2 pkt 1, art. 29 ust. 1 i art. 88 ust. 1 i ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 737 ze zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 maja 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały rada postanowiła o utworzeniu z dniem 1 czerwca 2025 r. Publicznego Przedszkola Bajkowy Dworek w Osieku Wielkim, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Osiek Mały. Akt założycielski przedszkola stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Statut przedszkola stanowi załącznik nr 2 do uchwały, dalej jako "Statut".

Materialnoprawną podstawę do działania w powyższym zakresie zawierają przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.), dalej jako "Prawo oświatowe", w szczególności art. 88 ust. 1 i ust. 7 w zw. z art. 4 pkt 1, które stanowią odpowiednio, że: "Szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę (art. 88 ust. 1); "Organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut" (art. 88 ust. 7); "Ileokroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o: szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole (art. 4 pkt 1). W kontekście wskazanych powyżej przepisów, uwzględniając treść art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego, nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Gminy Osiek Mały do utworzenia Publicznego Przedszkola Bajkowy Dworek w Osieku Wielkim oraz nadania tej jednostce statutu.

W przepisie art. 102 ust. 1 Prawa oświatowego wymienione zostały enumeratywne postanowienia które powinien zawierać statut przedszkola. Jak stanowi przepis art. 102 ust. 1 Prawa oświatowego: "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; 6) szczegółowe zasady przyprowadzania 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 sztanaru przedszkola, godła przedszkola oraz ceremoniału przedszkolnego, o ile zostały ustanowione".

W § 7 ust. 2 pkt 8 Statutu rada postanowiła, że zadaniem dyrektora przedszkola jest: "przygotowanie arkusza organizacji Przedszkola i przedstawienie go do zatwierdzenia organowi prowadzącemu".

Tymczasem zgodnie z art. 110 ust. 2 i 3 Prawa oświatowego: "2. Arkusz organizacji szkoły lub przedszkola opracowuje dyrektor szkoły lub przedszkola, uwzględniając przepisy wydane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3 (...) a następnie przekazuje do zaopiniowania zakładowym organizacjom związkowym będącym jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych wchodzących w skład organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu tej ustawy, zrzeszających nauczycieli. 3. Arkusz organizacji szkoły i przedszkola zatwierdza organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Zgodzić się należy, że arkusz organizacyjny przedszkola opracowywany jest przez dyrektora tej placówki oraz zatwierdzany przez jej organ prowadzący, wynika to wprost z przepisów Prawa oświatowego, jednakże nie jest prawidłowe pominięcie, w procedurze tworzenia tego dokumentu, udziału związków zawodowych oraz jego zaopiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny - jak to uczyniła rada. Działając w ten sposób rada istotnie naruszyła art. 110 ust. 2 i 3 Prawa oświatowego.

W § 20 ust. 3 i 4 Statutu rada przyjęła, że: "3. Wysokość odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu ustala organ prowadzący Przedszkole w formie uchwały. 4. Dzienna opłata wyżywienia dziecka w Przedszkolu ustalana jest na podstawie obowiązujących cen artykułów żywnościowych, z uwzględnieniem norm żywieniowych. 4. Wysokość opłaty za wyżywienie określa Dyrektor w porozumieniu z organem prowadzącym".

Tymczasem w Statucie powinny również zostać określone zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący, na co wskazuje treść art. 102 ust. 1 pkt 11 Prawa oświatowego. W Statucie takich zasad nie określono. Treść wskazanych powyżej przepisów Statutu nie zawiera zasad odpłatności za pobyt dziecka oraz za korzystanie

z żywienia. Czym innym bowiem jest ustalenie konkretnej stawki opłaty za daną usługę, a czym innym określenie zasad odpłatności. Pod tym drugim pojęciem można rozumieć np. określenie terminu uiszczenia danej opłaty, sposobu jej uiszczenia, czy też określenie zasad zwolnień, czy też stosowania obniżki przy jej uiszczeniu.

W § 26 ust. 2 Statutu rada uregulowała obowiązki rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, wskazując, że należą do nich m. in. przestrzeganie statutu, informowanie o nieobecności dziecka w przedszkolu, respektowanie uchwał rady pedagogicznej i rady rodziców Pedagogicznej i Rady Rodziców, czy terminowe uiszczanie odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu. W ocenie organu nadzoru, ww. kwestie wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję. Zgodnie bowiem z treścią art. 102 ust. 1 pkt 7 Prawa oświatowego, statut przedszkola winien zawierać m.in. formy współdziałania z rodzicami oraz częstotliwość organizowania kontaktów z rodzicami. Do ww. kwestii nie można jednak zaliczyć nakładania jakichkolwiek obowiązków na rodziców dziecka. Statut nie określa również form współdziałania z rodzicami ani częstotliwości organizowania kontaktów z rodzicami.

Stosownie do treści art. 102 ust. 1 pkt 13 Prawa oświatowego, statut przedszkola powinien normować prawa i obowiązki dzieci, w tym przypadki, w których dyrektor przedszkola może skreślić dziecko z listy uczniów. Oceniany Statut nie przewiduje jednak sytuacji, w których dopuszczalne jest skreślenie dziecka z listy uczniów.

W § 7 uchwały rada przyjęła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Zapis § 7 uchwały dotyczący publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że intencją rady było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, uchwała nie jest jednak aktem prawa miejscowego.

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "u.o.a.n.", enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji. Uznanie aktu normatywnego za akt powszechnie obowiązujący wymaga spełnienia określonych przesłanek (warunków), w szczególności akt taki powinien być wydany przez kompetentny organ, na podstawie upoważnienia ustawowego, a ponadto w swej treści musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego dla organu stanowiącego powinno być wyraźne i konkretne wskazując jednoznacznie, a nie w sposób dorozumiany, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna i został on wyposażony w kompetencje do uchwalenia aktu o charakterze prawodawczym, a więc wyznaczającym adresatom pewien sposób zachowania się w formie nakazów, zakazów lub uprawnień (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2013 r., II SA/Wr 315/13, CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru, uchwała w sprawie utworzenia przedszkola, nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc w takim zakresie uchwała nie posiada waloru aktu normatywnego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 10 maja 2018 r., II SA/Ol 248/18, CBOSA).

Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że załącznikiem do uchwały jest statut przedszkola będący tzw. aktem prawa zakładowego. Statut ten nie należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to zarówno z istoty tego aktu, jak i z treści art. 88 ust. 7 Prawa oświatowego, w myśl którego rada gminy może nadać tylko pierwszy statut tej jednostki. Dokonywanie zmian statutu należy natomiast do organów przedszkola (art. 72 ust. 1 i art. 80 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego). Skoro odpowiednie organy przedszkola są uprawnione do zmiany statutu przedszkola przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Dokonywanie zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, dopuszczalne jest bowiem wyłącznie aktami prawnymi tej samej rangi, zaś organy przedszkola nie należą do kręgu podmiotów upoważnionych - w świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) - do stanowienia aktów prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Lu 278/16, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Osiek Mały

Wójt Gminy Osiek Mały