



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 28-03-2024

Znak:PNK.I.4131.48.2024

ROZSTRZYgniĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/324/2024 Rady Gminy w Oksie z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie przekształcenia Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Węgleszynie w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie – w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2024 r. Rada Gminy w Oksie podjęła uchwałę Nr LI/324/2024 w sprawie przekształcenia Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Węgleszynie w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, tj. ze zm.) – dalej: „u.s.g.” oraz art. 88 ust. 1 i 7 w zw. z art. 89 ust. 13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. z 2021 poz. 1082 ze zm. (prawidłowy publikator – Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.) – dalej: „p.o.” Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2024 r. Organ nadzoru w dniu 5 marca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze, wskazując iż przedmiotowa uchwała nie stanowi – jego zdaniem – aktu prawa miejscowego i w związku z tym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednocześnie zakreślając Radzie termin na ustosunkowanie się do zastrzeżeń organu. Rada Gminy, pismem z 6 marca 2024 r. odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru, nie podzielając stanowiska Wojewody Świętokrzyskiego, wskazując iż uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Oksa.

W toku dalszego badania legalności uchwały nr LI/324/2024 organ nadzoru stwierdził, że dodatkowo akt ten w sposób istotny narusza przepisy ustawy Prawo oświatowe, w ten sposób iż Statut

Przedszkola Publicznego w Węgleszynie, stanowiący Załącznik nr 2 do badanej uchwały, nie zawiera wszystkich obligatoryjnych, wymaganych ustawą, elementów.

W myśl art. 92 ust. 1 p.o. organ prowadzący szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne, może przekształcić ten oddział przedszkolny lub te oddziały przedszkolne w przedszkole. Do przekształcenia stosuje się przepisy art. 88 ust. 1 i 4-8. Natomiast w myśl art. 88 ust. 1 p.o., którego stosowanie do ww. przekształcenia jest nakazane przez treść art. 92 ust. 1 p.o., szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę. Jednocześnie zgodnie z art. 88 ust. 7 p.o., organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut. Natomiast w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 1 p.o., wskazano, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 88 ust. 7 tej ustawy wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Zgodnie z § 1 uchwały nr LI/324/2024 Rady Gminy w Oksie z dnia 20 lutego 2024 r., z dniem 1 września 2024 r. Punkt Przedszkolny w Szkole Podstawowej w Węgleszynie przekształca się w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie z siedzibą w Węgleszynie nr 50 A, 28-363 Oksa. Jak natomiast stanowi § 5 przedmiotowej uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. W ocenie organu nadzoru § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Przepis 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), enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w takim dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej

konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)" - postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn.. IV SA/Po 245/18. Przekształcenie Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Węgleszynie w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i w takim zakresie uchwała nie posiada walorów normatywności. W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że katalog aktów prawnych wymieniony w art. 13 ww. ustawy jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany. W związku z tym nie jest ona aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny. Przedmiotowa uchwała rozstrzyga o przekształceniu Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Węgleszynie w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie z dniem 1 września 2024 r. i nie wprowadza norm wielokrotnego stosowania, posiada zindywidualizowanego adresata oraz ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego aktu przekształcenia Punktu Przedszkolnego w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie. Tutejszy organ nadzoru wyrażał już w przeszłości tożsame stanowisko, por. rozstrzygnięcie nadzorcze z 17 marca 2022 r., PNK.I.4130.38.2022.

Nadzorowana uchwała nie może również stanowić aktu prawa miejscowego z innych względów. Pierwszy statut placówki nadaje jej organ założycielski (art. 88 ust. 7 p.o.). Dokonywanie zmian statutu należy natomiast do organów placówki - rady pedagogicznej i rady szkoły (art. 72 ust 1, art. 80 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 82 ust. 2 p.o.). Skoro organ (rada placówki lub rada pedagogiczna) jest uprawniony do zmiany statutu placówki przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z 24 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 278/16).

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, iż Statut Przedszkola Publicznego w Węgleszynie, stanowiący Załącznik nr 2 do uchwały nr LI/324/2024 Rady Gminy w Oksie, nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych przez ustawę Prawo oświatowe. I tak, zgodnie z art. 125a ust. 7 p.o., statut przedszkola, szkoły i placówki, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobą fizyczną - organizacja wychowania przedszkolnego, określa szczegółową organizację zajęć

z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, o których mowa w ust. 2, w tym technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane przez nauczycieli do realizacji tych zajęć, sposób przekazywania uczniom materiałów niezbędnych do realizacji tych zajęć, warunki bezpiecznego uczestnictwa uczniów w tych zajęciach w odniesieniu do ustalonych w danym przedszkolu, danej innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce technologii informacyjno-komunikacyjnych, mając na uwadze łączenie przemienne kształcenia z użyciem monitorów ekranowych i bez ich użycia. Analizowany Statut przedmiotowej regulacji nie zawiera, zaś postanowienia § 27 ust. 1 pkt 6 Statutu, nie można uznać za zrealizowanie delegacji ustawowej w tym zakresie, gdyż w ten sposób Rada Gminy dopuściła się naruszenia prawa polegającego na przekazaniu swoich kompetencji wynikających z delegacji ustawowej organowi Przedszkola. W badanym Statucie Przedszkola 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 p.o. W badanym statucie takich zasad nie określono. Na mocy § 29 ust. 2 i 3 Statutu Przedszkola wskazano jedynie, iż wysokość i zasady wnoszenia opłat za świadczenia wykraczające ponad czas przeznaczony na bezpłatną realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego ustala się zgodnie z właściwą uchwałą Rady Gminy Oksa, zaś szczegółowe zasady i sposób wnoszenia opłat, terminy płatności ustalone są przez Dyrektora Przedszkola w regulaminie opłat za pobyt dziecka w Przedszkolu. Należy więc uznać, że żaden z powyższych przepisów nie zawiera zasad odpłatności za pobyt dziecka oraz za korzystanie z wyżywienia. Pod tym pojęciem można rozumieć np. określenie terminu uiszczenia danej opłaty, sposobu jej uiszczenia, czy też określenie zasad zwolnień, czy też stosowania obniżki przy jej uiszczeniu. Rada ponownie dokonała więc przekazania swoich kompetencji wynikających z delegacji ustawowej, organowi Przedszkola, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zauważyć, iż przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi w tym przypadku do przekazania kompetencji prawotwórczych. Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy, nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji. Nie zawarcie w Statucie Przedszkola postanowień w w/w zakresie i w istocie przerzucenie tych kompetencji na inny podmiot, należy traktować jako działanie istotnie naruszające prawo. Należy podkreślić, że organ stanowiący jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowana uchwała nie spełnia w/w wymogów.

Braki te stanowią wystarczającą przesłankę do stwierdzenia nieważności podjętej przez radę uchwały. Niemniej, przedmiotowy akt zawiera jeszcze innego rodzaju błąd, o czym mowa poniżej.

W § 18 ust. 6 Statutu Przedszkola, postanowiono, iż „Spory dotyczące Dyrektora rozstrzyga organ prowadzący Przedszkole”. W ocenie organu nadzoru ww. zapis nie ma umocowania w prawie. Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 102 ust. 1 pkt 8 p.o. statut przedszkola określa m.in. organy przedszkola oraz ich szczegółowe kompetencje, a także szczegółowe warunki współdziałania organów przedszkola oraz sposób rozwiązywania sporów między tymi organami. Przepisy p.o. nie stanowią jednak, że statut przedszkola określa lub może określać zadania organów niebędących organami przedszkola. Skoro przepisy te nie dopuszczają możliwości nakładania w statucie przedszkola zadań na organy niebędące organami przedszkola, to należy stwierdzić, że nakładanie na organ prowadzący przedszkole zadanie rozstrzygania sporów jest niezgodne z treścią art. 102 p.o., który określa treść statutu przedszkola. Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 p.o. organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 i 295), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki. Powyższe oznacza, że organ prowadzący ma obowiązek rozstrzygania sporów zaistniałych między organami przedszkola. Ponadto istnieje również możliwość złożenia skargi na działanie dyrektora przedszkola, która zgodnie z art. 229 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) zostanie rozpatrzona przez radę gminy.

Ustalenie zatem, że kwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza przepisy ustaw, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tejże uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski