Wrocław, 26 marca 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.155.2.2021.GD1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 2 uchwały Nr XXXIV/882/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie połączenia przedszkoli w Zespół Przedszkoli nr 1 we Wrocławiu przy ul. Kolbuszowskiej 6 i nadania statutu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713 ze zm.) w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1, art. 88 ust. 7 oraz art. 91 ust. 3 i 5 ustawy z dnia14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze. Zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę Nr XXXIV/882/21 w sprawie połączenia przedszkoli w Zespół Przedszkoli nr 1 we Wrocławiu przy ul. Kolbuszowskiej 6 i nadania statutu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 24 lutego 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Wrocławia, z dniem 1 września 2021 r. połączyła w Zespół Przedszkoli nr 1 we Wrocławiu przy ul. Kolbuszowskiej 6, jednostki budżetowe: przedszkole nr 31 im. Janiny Porazińskiej przy ul. Kolbuszowskiej 6, zwane dalej Przedszkolem nr 31 oraz przedszkole nr 141 im. Marii Kownackiej przy al. Gen. Józefa Hallera 77a, zwane dalej Przedszkolem nr 141. Jednocześnie nowotworzonemu zespołowi nadano statut.

Zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że Prezydent Wrocławia przekaże uchwałę do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Mocą powyższego przepisu uchwały Rada uznała, że kwestionowana uchwała stanowi akt podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Tymczasem w tym kontekście powyższego organ nadzoru zauważa, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują

adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2391/16.

Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego, nie rozstrzyga bowiem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, organizacyjnym, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Nie spełnia zatem ani warunku generalności zawartych w niej norm, ani też warunku abstrakcyjności. Statut stanowiący załącznik do uchwały zawiera jedynie regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania i celami Zespołu przedszkoli, jego strukturą organizacyjną.

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 88 ust. 7 w zw. z art. 91 ust. 5 Prawa oświatowego organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, tworząc zespół nadaje mu pierwszy statut. Oznacza to, że rada gminy w zakresie stanowienia statutu zespołu, może nadać tylko pierwszy statut tej jednostki. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 1 Prawa oświatowego, rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły lub placówki albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły lub placówki. Natomiast w szkołach lub placówkach, w których rada nie została powołana, zadania rady wykonuje rada pedagogiczna (art. 82 ust. 2 Prawa oświatowego).W związku z tym, zmiany statutu może dokonać tylko rada szkoły lub rada placówki ,a w przypadku jej braku rada pedagogiczna. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że jeśli organ zespołu jest uprawniony do zmiany statutu, przyjętego uchwałą rady gminy, to sama uchwała nie powinna stanowić aktu prawa miejscowego, gdyż wyłączałoby to możliwość zmiany uchwały przez podmiot niebędący organem gminy. W przeciwnym wypadku, akt prawa miejscowego mógłby być zmieniany przez podmiot nieuprawniony, co stałoby w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP.

Ponadto trzeba także zauważyć, że ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani też ustawa Prawo oświatowe i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację uchwały podjętej w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis wskazujący, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski