

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.190.2019.AOlc

z dnia 16 października 2019 r.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały nr XII/106/19 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 11 września 2019 r. w sprawie nadania imienia Przedszkolu nr 2 w Krośnie Odrzańskim w zakresie słów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2019r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie nadania imienia Przedszkolu nr 2 w Krośnie Odrzańskim, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 16 września 2019 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 2 w zakresie słów: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i” została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała § 2 ust. 8 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r. poz. 502), zgodnie z którym przedszkolu nadaje imię organ prowadzący przedszkole na wniosek rady przedszkola, a w przypadku braku rady przedszkola - na wspólny wniosek rady pedagogicznej i rady rodziców.

W § 1 uchwały Rada postanowiła o nadaniu Przedszkolu nr 2 w Krośnie Odrzańskim imię „Złotej Rybki”. Natomiast w § 2 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 września 2019r. Zapis ten pozwala na stwierdzenie, że intencją Rady Miejskiej było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru zapis w § 2 uchwały, z którego wynika, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, w sposób istotny narusza 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 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 powiatowogminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;

- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 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 przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe 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.

Uchwała w sprawie nadania imienia przedszkolu nie spełnia wskazanych wymogów.

Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/GI 851/12) wywieziono, 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 Dz. Urz. Woj." (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; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 631/14).

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie nadania imienia przedszkolu ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się

poprzez jednorazowy akt nadania imienia. Brak jest cech abstrakcyjności przedmiotowego aktu prawnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej przedszkola. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych. Należy zatem stwierdzić, że kwestionowany zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo i z tych względów organ nadzoru stwierdził nieważność § 2 uchwały w części dotyczącej obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt