

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

## WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.46.2017.AZie

z dnia 22 marca 2017 r.

### Rada Miejska w Ośnie Lubuskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm. – dalej „u.s.g.”) stwierdzam nieważność Nr XV/152/2017 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 15 lutego 2017r. w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lutego 2017 r. Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podjęła w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art.15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.35 ze zm.) oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 j.t. ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. 2016.1943 j.t. ze zm.). Natomiast zgodnie z art.15 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w okresie od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od dnia 23 stycznia 2016 r.) do dnia 31 sierpnia 2019 r. ustalenie sieci, o której mowa w art. 14a ust. 1 i 1a ustawy zmienianej w art. 1, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi odpowiednio w art. 10 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz w art. 14 ust. 1.

Pismem z dnia 16 marca 2017 r. znak: KO.V.4130.11.2017.JM Lubuski Kurator Oświaty poinformował organ nadzoru, że Rada Miejska w Ośnie Lubuskim przed podjęciem uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych nie wystąpiła o opinię kuratora w przedmiocie zgodności tej sieci z warunkami określonymi ww. przepisami prawa.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała winna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa oraz że tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W katalogu formalnych warunków podjęcia kwestionowanej uchwały wyróżnić należy konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Jeżeli więc przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do określonych uchwał, to jego niewykonanie jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności przyjętej regulacji.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Go 1051/15, gdzie w uzasadnieniu Sąd stwierdził: „Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g. Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (...) Generalnie przyjąć należy, iż za "istotne" naruszenie prawa uważa się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Powody istotnego naruszenia prawa skutkujące zasadnością stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy mogą być zróżnicowane. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał oraz naruszenie przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97 CBOS)”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Tymczasem Rada w § 3 postanowiła, iż: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". W ocenie organu nadzoru taki zapis istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych publikacja kwestionowanej uchwały byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego, albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, uchwała w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli na terenie gminy nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego. Taki charakter posiadają bowiem tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania dla danej grupy adresatów. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Nie istnieje również przepis szczególny nakazujący publikację tego typu uchwał. Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, iż: „Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. W ocenie organu nadzoru, nie można uznać, iż z treści tego przepisu wynika podstawa prawna do publikacji ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż katalog aktów podlegających publikacji (art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) nie przewiduje publikacji uchwały w sprawie ustalenia sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, ani też z żadnego przepisu szczególnego nie wynika nakaz publikacji tego rodzaju uchwał, należy stwierdzić, że Rada nie miała podstaw prawnych do zarządzenia publikacji przedmiotowej uchwały. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 579/08 Sąd stwierdził, iż: „uchwała rady gminy ustalająca sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych nie wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego (...). Nie istnieje również przepis szczególny nakazujący publikację tego typu uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W postanowieniach art. 14a ustawy o systemie oświaty, ustawodawca nie zawarł bowiem normy *expressis verbis* nakazującej publikację takiego aktu. Taki obowiązek dotyczy natomiast uchwał ustalających plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. W myśl art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym”(por. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 288/08).

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

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.

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**