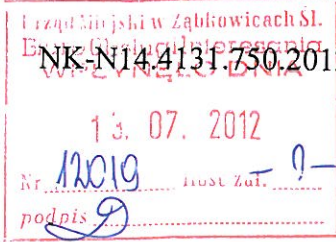




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 10 lipca 2012 r.



NK-N14.4131.750.2012.MW2

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) stwierdzam nieważność § 5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich z dnia 28 czerwca 2012 roku nr **XXXI/39/2012** w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Ząbkowice Śląskie.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Miejska Ząbkowice Śląskich podjęła uchwałę nr **XXXI/39/2012** w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Ząbkowice Śląskie, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała, przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej z dnia 2 lipca 2012 r. nr BRM.0711.19.2012.MG, wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 lipca 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała na art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.), upoważniającej radę gminy do ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

W § 5 uchwały stwierdza się, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2012 r. Tym samym Rada uzależniła wejście w życie uchwały od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

O zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazuje się w nim, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

Powyższe wyliczenie wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3 – 9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy.

W przedmiotowej sprawie publikacja uchwały byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy). Jednak ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani też ustawa o systemie oświaty nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację uchwały podjętej w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W szczególności art. 14a ustawy o systemie oświaty ogranicza się do przyznania kompetencji stanowiącej radzie gminy w tym zakresie bez wskazania jednak na szczególny tryb promulgacji wydanego na jego podstawie aktu.

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich działała zatem w przekonaniu, że podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru treść uchwały nie pozwala jednak na przyjęcie podobnego stanowiska. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Kwestionowanym aktem określa się plan sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach na terenie Gminy Ząbkowice Śląskie. Uchwała taka nie będzie w żaden sposób kształtowała sytuacji prawnej podmiotów korzystających z usług przedszkoli i punktów przedszkolnych, w szczególności przedszkola

publiczne nie mają określonych obwodów, w obrębie których rodzicom dzieci przysługiwałoby roszczenie o przyjęcie ich dziecka do tego typu placówki. Uchwała nie konstytuuje także żadnej ze wskazanych w niej placówek – powstają one na mocy odrębnych aktów założycielskich lub też w oparciu o odpowiednie zmiany w statucie szkół podstawowych. Uchwała nie posiada zatem waloru normatywnego. Wykaz przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę, służy z jednej strony racjonalizowaniu działań organów gminy w zakresie edukacji publicznej najmłodszych dzieci, a z drugiej – poinformowaniu rodziców dzieci w wieku przedszkolnym o ilości i rozmieszczeniu przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy. Uchwała nie posiada także przymiotu abstrakcyjności – ustalenie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, ma bowiem jednokrotne zastosowanie.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach z 18 lutego 2009 r., IV SA/Wr 442/08 i IV SA/Wr 579/08, uchwała ustalająca sieć publicznych przedszkoli i uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia sieci przedszkoli *nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Nie istnieje również przepis szczególnie nakazujący publikację tego typu uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

W świetle powyższego należy stwierdzić niezgodność § 5 uchwały w części „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

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

WZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
  
Ewa Mankowska  
WICEWOJEWODA

