



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XVII/130/2025 Rady Gminy Oława z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego przy Szkole Podstawowej im. Kazimierza Górskiego w Drzemlikowicach oraz § 2 ust. 3 we fragmencie „Pierwszeństwo mają dzieci rodziców (prawnych opiekunów) pracujących.” załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Oława na sesji w dniu 21 maja 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVII/130/2025 w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego przy Szkole Podstawowej im. Kazimierza Górskiego w Drzemlikowicach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 maja 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- a) **§4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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;**
- b) **§ 2 ust. 3 we fragmencie „Pierwszeństwo mają dzieci rodziców (prawnych opiekunów) pracujących.” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.), polegającym na uregulowaniu zasad naboru nieuwzględniających sytuacji rodzica samotnie wychowującego oraz bez określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzania ustalonych kryteriów.**

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Oława postanowiła o utworzeniu punktu przedszkolnego przy Szkole Podstawowej im. Kazimierza Górskiego w Drzemlikowicach. Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 15 i art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe oraz § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. z 2020r. poz. 1520).

I.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła zasady przyjęć do punktu przedszkolnego stanowiąc, że „*Pierwszeństwo mają dzieci rodziców (prawnych opiekunów) pracujących.*”.

Punkt przedszkolny, dla którego organem założycielskim jest gmina – jest publiczną inną formą wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 32 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe. Zatem rekrutacja do takiego punktu przedszkolnego odbywa się w oparciu o zasadę powszechnej dostępności na zasadach określonych w przepisach Prawa oświatowego oraz wydanych na ich podstawie uchwał rady gminy.

Zgodnie z przepisem art. 131 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przyjmuje się kandydatów zamieszkałych na obszarze danej gminy. Sposób postępowania w przypadku większej liczby kandydatów spełniających warunek zamieszkiwania na terenie gminy niż liczba wolnych miejsc w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego – określają przepisy art. 131 ust. 2 – 4 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie z tymi przepisami na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego są

brane pod uwagę łącznie następujące kryteria: 1) wielodzietność rodziny kandydata; 2) niepełnosprawność kandydata; 3) niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata; 4) niepełnosprawność obojga rodziców kandydata; 5) niepełnosprawność rodzeństwa kandydata; 6) samotne wychowywanie kandydata w rodzinie; 7) objęcie kandydata pieczęcią zastępczą.”, a kryteria te mają jednakową wartość. W przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych.

Zatem – zgodnie z przepisem art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe – rada gminy ma kompetencję do określenia kryteriów naboru do wszelkiego rodzaju placówek wychowania przedszkolnego, dla których gmina jest organem założycielskim, w tym do punktu przedszkolnego. Organ nadzoru wskazuje, że dopuszczalne jest ustalenie oddzielnych kryteriów przyjęć do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz do punktu przedszkolnego, jednakże w każdym przypadku przy ustalaniu tych kryteriów muszą zostać spełnione wymogi stawiane w tym zakresie przez przepisy ustawy Prawo oświatowe. Zatem, ustalając kryteria naboru, Rada Gminy obowiązana jest uwzględnić nie tylko potrzeby rodzin, w której oboje rodzice muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, ale również potrzeby rodzin, w których takie obowiązki musi godzić rodzic samotnie wychowujący kandydata. Ponadto ustalając kryteria w odniesieniu do drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego rada gminy obowiązana jest również określić dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia.

Wskazać należy, że w Gminie Oława obowiązuje uchwała nr XLIX/321/2018 Rady Gminy Oława z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kryteriów naboru do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Oława, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, określenia liczby punktów za każde z tych kryteriów oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzania tych kryteriów, a zatem swym zakresem działania nie obejmuje utworzonego punktu przedszkolnego.

II.

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter uchwały w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego – co do zasady - nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązki oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (Sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. 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., sygn. akt II OSK 2391/16.

Mając na uwadze pierwszą część niniejszego rozstrzygnięcia, tj. stwierdzenie nieważności zapisu dotyczącego naboru do punktu przedszkolnego, uchwała Rady Gminy Oława nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie utworzenia punktu przedszkolnego w Drzemlikowicach ma jednorazowe zastosowanie i konsumuje się poprzez jednorazowy akt jego utworzenia. Brak jest cech abstrakcyjności przedmiotowego aktu prawnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych związanych z utworzeniem na terenie gminy punktu przedszkolnego. Uchwała nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Jednocześnie wskazać należy, że – stanowiąca załącznik do uchwały – regulacja dotycząca organizacji punktu przedszkolnego, której zakres określają przepisy § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, nie daje podstaw do przyjęcia, że podjęta przez Radę Gminy uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących tworzenia, czy też likwidacji przedszkoli czy punktów przedszkolnych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska