



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 2 czerwca 2023 r.

Poz. 5773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.214.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

orzekam

nieważność uchwały nr LIX/346/2023 Rady Gminy Mycielin z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie przekształcenia oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Mycielinie w Publiczne Przedszkole Samorządowe w Mycielinie i utworzenia Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Mycielinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Mycielin podjęła uchwałę nr LIX/346/2023 w sprawie przekształcenia oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Mycielinie w Publiczne Przedszkole Samorządowe w Mycielinie i utworzenia Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Mycielinie.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 7 ust. 1 pkt 8 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), art. 8 ust. 15, art. 91 ust. 7a pkt 1, art. 92 ust. 1 i 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 7-8 oraz art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 kwietnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm., według stanu na dzień podjęcia uchwały), dalej: „p.o.”, organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej. W myśl art. 92 ust. 1 p.o. organ prowadzący szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne, może przekształcić ten oddział przedszkolny lub te oddziały przedszkolne w przedszkole. Do przekształcenia stosuje się przepisy art. 88 ust. 1 i 4-8. Utworzone w ten sposób przedszkole tworzy zespół ze szkołą podstawową, w której dotychczas działały oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne. Natomiast w myśl art. 88 ust. 1 p.o., którego stosowanie do ww. przekształcenia jest nakazane przez treść art. 92 ust. 1 p.o., szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę. Jednocześnie zgodnie z art. 88 ust. 7 p.o. organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut. Natomiast w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 1 p.o., który również został przywołany w podstawie prawnej podjęcia ww. uchwały, wskazano, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu

terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 88 ust. 7 tej ustawy wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały nr LIX/346/2023 Rady Gminy Mycielin z dnia 27 kwietnia 2023 r., z dniem 1 września 2023 r. oddział przedszkolny w Szkole Podstawowej w Mycielinie przekształca się w Publiczne Przedszkole Samorządowe w Mycielinie. Jak natomiast stanowi § 6 ust. 2 uchwały: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru § 6 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Przepis art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Punkty 2 i 10 wskazanego przepisu stanowią, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy” oraz „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w takim dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)” - postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18. Przekształcenie oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Mycielinie w Publiczne Przedszkole Samorządowe w Mycielinie nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i w takim zakresie uchwała nie posiada walorów normatywności. W związku z tym nie jest ona aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny. W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, w którym sąd orzekł: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

W Statucie Publicznego Przedszkola Samorządowego w Mycielinie, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały nr LIX/346/2023, zwany dalej "Statutem Przedszkola", nie została uregulowana jedna z obligatoryjnych kwestii, która winna się znaleźć w statucie każdego przedszkola, tj. kwestia, o której mowa w art. 125a ust. 7 p.o. Zgodnie bowiem z tym przepisem: "Statut przedszkola, szkoły i placówki, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną - organizacja wychowania przedszkolnego, określa szczegółową organizację zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, o których mowa w ust. 2, w tym technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane przez nauczycieli do realizacji tych zajęć, sposób przekazywania uczniom materiałów niezbędnych do realizacji tych zajęć, warunki bezpiecznego uczestnictwa uczniów w tych zajęciach w odniesieniu do ustalonych w danym przedszkolu, danej innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce technologii informacyjno-komunikacyjnych, mając na uwadze łączenie przemienne kształcenia z użyciem monitorów ekranowych

i bez ich użycia. Statut szkoły określa także sposób potwierdzania uczestnictwa uczniów w zajęciach realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształceniowych, uwzględniając konieczność poszanowania sfery prywatności ucznia oraz warunki techniczne i oprogramowanie sprzętu służącego do nauki". Brak o którym mowa powyżej stanowi wystarczającą przesłankę do unieważnienia podjętej przez radę uchwały. Niemniej, przedmiotowy akt zawiera jeszcze innego rodzaju błędy, o czym mowa poniżej.

W § 15 ust. 2 Statutu Przedszkola, postanowiono, iż w sprawach spornych pomiędzy dyrektorem, a innymi organami przedszkola, strony mogą zwracać się, w zależności od przedmiotu sprawy, do organu prowadzącego lub organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W ocenie organu nadzoru ww. zapis nie ma umocowania w prawie. Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 102 ust. 1 pkt 8 p.o. statut przedszkola określa m.in. organy przedszkola oraz ich szczegółowe kompetencje, a także szczegółowe warunki współdziałania organów przedszkola oraz sposób rozwiązywania sporów między tymi organami. Przepisy p.o. nie stanowią jednak, że statut przedszkola określa lub może określać zadania organów niebędących organami przedszkola. Skoro przepisy te nie dopuszczają możliwości nakładania w statucie przedszkola zadań na organy niebędące organami przedszkola, to należy stwierdzić, że nakładanie na organ prowadzący przedszkole oraz organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad przedszkolem zadanie rozstrzygania sporów jest niezgodne z treścią art. 102 p.o., który określa treść statutu przedszkola. Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 p.o. organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki. Powyższe oznaczają, że organ prowadzący ma obowiązek rozstrzygania sporów zaistniałych między organami szkoły. Ponadto istnieje również możliwość złożenia skargi na działanie dyrektora szkoły, która zgodnie z art. 229 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) zostanie rozpatrzona przez radę gminy.

W badanym Statucie Przedszkola powinny również zostać określone zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu i korzystanie z wyżywienia ustalone przez organ prowadzący, na co wskazuje treść art. 102 ust. 1 pkt 11 p.o. W badanym statucie takich zasad nie określono. Na mocy § 24 Statutu Przedszkola wskazano jedynie, iż opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu ustala Rada Gminy Mycielin, z uwzględnieniem prawa dziecka do bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie (§ 24 ust. 1). Przedszkole zapewnia odpłatny posiłek dla dzieci. Zasady odpłatności za korzystanie z posiłku i wysokości jego stawki ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym (§ 24 ust. 2). Treść powyższych przepisów nie zawiera zasad odpłatności za pobyt dziecka oraz za korzystanie z wyżywienia. Czym innym bowiem jest ustalenie konkretnej stawki opłaty za daną usługę, a czym innym określenie zasad odpłatności. Pod tym drugim pojęciem można rozumieć np. określenie terminu uiszczenia danej opłaty, sposobu jej uiszczenia, czy też określenie zasad zwolnień, czy też stosowania obniżki przy jej uiszczeniu. W przedmiotowym statucie próżno jednak szukać określenia jakichkolwiek zasad odpłatności zarówno za pobyt dziecka, jak i za korzystanie z wyżywienia.

W rozdziale 3 Statutu Przedszkola, zatytułowanym "Współpraca z rodzicami", w treści § 6 rada uregulowała kwestie obowiązków rodziców (prawnych opiekunów) dziecka, wskazując, iż należą do nich: przestrzeganie statutu, informowanie o przyczynach nieobecności dziecka w przedszkolu, udzielanie pełnej informacji o sytuacji zdrowotnej dziecka, mającej wpływ na jego bezpieczeństwo i bezpieczeństwo innych oraz na prawidłowe funkcjonowanie w grupie, respektowanie uchwał Rady Pedagogicznej i Rady Rodziców oraz terminowe uiszczanie odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu. W ocenie organu nadzoru ww. kwestie wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję. Zgodnie bowiem z treścią art. 102 ust. 1 pkt 7 p.o. statut przedszkola winien zawierać m.in. formy współdziałania z rodzicami oraz częstotliwość organizowania kontaktów z rodzicami. Do ww. kwestii nie można jednak zaliczyć nakładania jakichkolwiek obowiązków na rodziców dziecka. Nadto z ustępu 1 pkt 13 ww. artykułu wynika, iż statut winien zawierać prawa i obowiązki dzieci, nie zaś obowiązki rodziców.

W § 12 ust. 3 pkt 3 lit. c Statutu Przedszkola postanowiono, iż do kompetencji Rady Pedagogicznej należy opiniowanie propozycji organu prowadzącego przedszkole dotyczącej zamiaru przedłużenia powierzenia stanowiska dyrektora przedszkola. Tymczasem zgodnie z treścią art. 58a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.), w przypadku konieczności obsadzenia stanowiska dyrektora jednostki systemu oświaty przed dniem 2 września 2022 r. organ prowadzący może: przedłużyć powierzenie stanowiska dyrektorowi jednostki systemu oświaty, po uzyskaniu pozytywnej opinii organu

sprawującego nadzór pedagogiczny oraz po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, na okres nie dłuższy niż do dnia 31 sierpnia 2023 r., jednak nie krótszy niż jeden rok szkolny. Z treści ww. przepisu wynika zatem, iż kompetencja rady pedagogicznej w ww. kwestii wygasła z dniem 2 września 2022 r. Skoro zatem Publiczne Przedszkole Samorządowe w Mycielinie zostanie utworzone z dniem 1 września 2023 r. to na ten dzień radzie pedagogicznej nie przysługiwała już tego typu kompetencja.

W rozdziale 3 załącznika Nr 4 do badanej uchwały, stanowiącym "Statut Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Mycielinie", zwanym dalej "Statutem Zespołu", zamieszczono uregulowania dotyczące organów zespołu. W § 9 ust. 2 Statutu Zespołu wymieniono organy zespołu, a w § 9 ust. 3 postanowiono, że "Szczegółowy zakres działania tych organów oraz sposób rozwiązywania sporów między nimi określają odrębne statuty szkoły podstawowej i przedszkola". Powyższy zapis, w ocenie organu nadzoru, jest nieprawidłowy. Należy bowiem zauważyć, iż ani w statucie szkoły podstawowej, ani w statucie przedszkola nie znajdują się zapisy dotyczące sposobu rozstrzygania sporów do jakich może dojść pomiędzy organami szkoły a organami przedszkola. Statuty tych jednostek regulują jedynie kwestie rozstrzygania sporów zaistniałych pomiędzy organami danej jednostki, nie zaś pomiędzy organami dwóch różnych jednostek. To Statut Zespołu winien regulować ww. kwestie, w badanym akcie prawnym powyższego jednak brak.

Należy również zauważyć, iż w § 4 uchwały nr LIX/346/2023 zawarto postanowienie, zgodnie z którym nauczyciele i pozostali pracownicy zatrudnieni w Szkole Podstawowej w Mycielinie, z dniem 1 września 2023 r. stają się nauczycielami i pracownikami Zespołu. Pominięto jednak kwestię sytuacji prawnej pracowników dotychczasowego oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Mycielinie.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Mycielin

Wójt Gminy Mycielin