

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
w BIAŁYMSTOKU  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.81.2014.JŁ

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

§ 2, § 4 oraz Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miasta Sejny z dnia 28 marca 2014 r. Nr XXXVI/189/14 w sprawie zmiany nazwy Przedszkola Nr 1 imienia Marszałka Józefa Piłsudskiego w Sejnach przy ulicy Zawadzkiego 13.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 28 marca 2014 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr XXXVI/189/14 w sprawie zmiany nazwy Przedszkola Nr 1 imienia Marszałka Józefa Piłsudskiego w Sejnach przy ulicy Zawadzkiego 13. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2014 r.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej uchwały stwierdzono, iż treść § 2 i 4 oraz Załącznik Nr 1 do uchwały w sposób istotny naruszają prawo, to jest art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) – dalej ustawa oraz art. 40 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.). Mając powyższe na uwadze, w dniu 15 kwietnia 2014 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności wskazanej części uchwały.

Zgodnie z orzeczeniem wydanym w dniu 30 grudnia 1982 r. przez Kuratora Oświaty i Wychowania w Suwałkach, utworzono Przedszkole Nr 1 w Sejnach. Orzeczenie zawierało

wskazanie organizacji jednostki poprzez oznaczenie siedziby, liczby oddziałów oraz miejsc przypadających na jedno dziecko. W opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty z dnia 27 stycznia 2014 r. (pismo o sygn. RE.542.10.2014), orzeczenie to spełnia kryteria obecnie przyjętej formy zakładania tego typu jednostek jaką zgodnie z art. 58 ustawy jest akt założycielski. Wskazane wyżej istotne naruszenie prawa dotyczy próby zmiany aktu założycielskiego Przedszkola oraz uznania przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego.

Odnosząc się do pierwszej kwestii – próby zmiany aktu założycielskiego – wskazać należy, iż wydanie aktu założycielskiego następuje przy założeniu nowej szkoły lub placówki publicznej. Jest to czynność prawna prowadząca do organizacyjnego powstania jednostki, której treść określa jej podstawowe dane takie jak:

- **typ** - mimo pozornie jednoznacznego brzmienia art. 58 ust. 1 ustawy wydaje się, że obok typu należy określić także jej rodzaj;
- **nazwę** - którą określa się zgodnie z treścią odpowiedniego ramowego statutu szkoły lub placówki publicznej, i to w taki sposób, aby zachować zgodność pomiędzy postanowieniami aktu założycielskiego i statutu jednostki;
- **siedzibę** - przez to pojęcie przepisy prawa zwykle rozumieją całą miejscowość, w której jednostka się znajduje (np. w Sejnach) bez bliższego określenia adresu. W praktyce jednak najczęściej akty założycielskie szkół i placówek podają także konkretny adres jednostki.

Ustalenie aktu założycielskiego zawsze poprzedza wydanie przez organ prowadzący pierwszego statutu szkoły lub placówki. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w swoim orzeczeniu z dnia 1 czerwca 2009 r. (sygn. akt IV SA/Gl 133/09) zaakceptował pogląd organu nadzoru o tym, że nie ma możliwości zmiany aktu założycielskiego już działającej jednostki, gdyż jest to **jednorazowa czynność prawna** mająca znaczenie tylko przy utworzeniu szkoły. Wszak akt założycielski, mający charakter aktu erekcyjnego, powołującego daną jednostkę do życia jest konsumowany przez faktyczne rozpoczęcie działania założonej jego mocą jednostki. *„Propozycja kompromisowa wydaje się taka: przedmiotem uchwały organu stanowiącego j.s.t. - bądź aktu innego, właściwego organu prowadzącego szkołę (placówkę) publiczną - nie może być zmiana raz uchwalonego aktu założycielskiego szkoły (placówki), natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby dochodziło do podjęcia uchwały w sprawie jej odpowiedniego przekształcenia”* [za: Mateusz Pilich, Ustawa o systemie oświaty – Komentarz].

Konkludując, zmiana nazwy Przedszkola nie powinna odbywać się w drodze zmiany aktu założycielskiego. Uzasadnionym jest zmiana nazwy Przedszkola w drodze uchwały, której realizacja będzie wymagała późniejszego odpowiedniego dostosowania statutu danej jednostki. W takim zakresie pozostała treść uchwały (§ 1) nie narusza prawa i winna zostać utrzymana w mocy. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru wskazuje na naruszenie art. 58 ustawy oraz stwierdza nieważność § 2 uchwały oraz Załącznika Nr 1 do uchwały.

Kolejnym zakwestionowanym przepisem jest § 4 uchwały, którego mocą Rada Miasta postanowiła nadać uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Nawet w przypadku uznania możliwości zmiany aktu założycielskiego w formie dokonanej przez Radę, zauważyć należy, iż akt założycielski ma zawsze charakter indywidualnego aktu organizacyjnego, a nie aktu prawa miejscowego. Nieuprawnione byłoby zatem jego kierowanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2011r. IV SA/Wr 463/11). Zważywszy, że dokonana uchwałą zmiana aktu założycielskiego została już przez organ nadzoru zakwestionowana, odnieść należy się do charakteru pozostałej części uchwały – jedynie zmieniającej nazwę danej jednostki.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawne (uchwały) o ile obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2). Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uchwała w sprawie zmiany nazwy Przedszkola (...) 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. Mając więc na uwadze fakt, iż nie jest ona źródłem praw i obowiązków mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego to 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.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa

w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Sejny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru i Kontroli