



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 15 czerwca 2023 r.

Poz. 3299

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.131.2023.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XLV/368/23 Rady Powiatu Kolneńskiego z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie likwidacji Powiatowej Biblioteki Pedagogicznej w Kolnie.

UZASADNIENIE

W dniu 25 maja 2023 r. Rada Powiatu Kolneńskiego podjęła uchwałę Nr XLV/368/23 w sprawie likwidacji Powiatowej Biblioteki Pedagogicznej w Kolnie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 26 maja 2023 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż część jej zapisów zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 9 czerwca 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi przyjęcie przez Radę Powiatu niewłaściwego sposobu wejścia w życie uchwały tj. określenie w § 4, iż „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego*”, a tym samym zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru likwidacja zarówno szkoły jak też innej placówki i podjęcie w tym zakresie uchwały nie jest prawem miejscowym. Zgodnie z art. 89 ust. 3 w zw. z art. 89 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900), dalej jako „ustawa”, szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Natomiast w myśl art. 4 pkt 14 ustawy, ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o placówce należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3-8 i 10. Jak wskazuje zaś art. 2 pkt 10 ustawy (zakres stosowania ustawy), system oświaty obejmuje biblioteki pedagogiczne.

W związku z powyższym biblioteki pedagogiczne zaliczają się do ogólnej kategorii placówek oświatowych.

Jednocześnie art. 29 ust. 1 ustawy zastrzega kompetencję w przedmiocie likwidacji placówek oświatowych w przypadku jednostki samorządu terytorialnego dla organu stanowiącego. Uchwały podjęte przez organ stanowiący w tym zakresie nie należą do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie spełniają bowiem wymogów uznania ich za takie akty, w szczególności nie zawierają abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych. Analizowana uchwała ma charakter indywidualnego aktu organizacyjnego, a nie aktu prawa miejscowego, albowiem zawiera normy konsumujące się przez jednokrotne zastosowanie co charakteryzuje akty kierownictwa wewnętrznego.

Organ nadzoru podnosi, iż problematyka charakteru prawnego uchwał organów samorządu terytorialnego w zakresie likwidacji, utworzenia lub przekształcenia samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym także placówek oświatowych, była przedmiotem licznych wątpliwości i stała się przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych jeśli idzie o sam charakter takich uchwał.

Celem ujednolicenia orzecznictwa i wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się do składu siedmiu sędziów tego Sądu o podjęcie uchwały rozstrzygającej wątpliwości. Uchwałą z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. akt I OPS 2/10, Sąd mimo że jej przedmiotem nie było wyjaśnienie wątpliwości, czy uchwała o likwidacji szkoły jest aktem prawa miejscowego podlegającym obowiązкови promulgacji, stwierdził, że *"kwestie charakteru prawnego uchwał organów samorządu w sprawie likwidacji (utworzenia, przekształcenia) samorządowych jednostek organizacyjnych badane są w orzecznictwie na różnych płaszczyznach, na podstawie zróżnicowanych podstaw prawnych, ustrojowych i materialnych. Ponadto uchwały te dotyczą jednostek organizacyjnych o bardzo różnym charakterze (m.in. szkół, samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, zakładów obsługi administracyjnej szkół, zakładów gospodarki komunalnej, instytucji kultury). Skoro przepisy prawa ustrojowego nie pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie uchwały do określonej kategorii (aktów prawa miejscowego, aktów wewnętrznych czy aktów organizacyjnych), to właśnie przepisy prawa materialnego, określające zadania i kompetencje tworzonej lub likwidowanej jednostki organizacyjnej i charakter świadczonych przez nią usług, najczęściej będą przesądzały o zaliczeniu określonej uchwały do aktów prawa miejscowego, do aktów prawa wewnętrznego czy do innych aktów (zwłaszcza organizacyjnych). [...] W piśmiennictwie brak jest opracowań dotyczących bezpośrednio oceny charakteru prawnego uchwał dotyczących zamiaru likwidacji szkoły i uchwał o likwidacji. Choć, jak wskazano, uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego w klasycznym rozumieniu tego pojęcia, to jednak taka konstatacja nie przesądza jeszcze o nieposiadaniu przez nią przymiotu aktu generalnego. [...] Zważywszy na niedookreślony krąg osób, których badane uchwały dotyczą, można uznawać zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę o likwidacji szkoły za akt generalny, przy czym pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym, a druga aktem generalnym zawierającym normy, czyli normatywnym. Takie ustalenie staje się ważne w sytuacji, gdy w dotychczasowym orzecznictwie podstawą odmowy przyznania właściwym organizacjom związkowym prawa do opiniowania tych uchwał (a zwłaszcza uchwały o zamiarze likwidacji szkoły) bywa właśnie ich indywidualny, a nie generalny charakter".* Każdorazowo, by móc przypisać aktowi normatywnemu stanowionemu przez gminę przymiot prawa miejscowego, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest zatem ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym o charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna aktu oraz regulowana nim materia (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt. II SA/Bd 383/18).

Przenosząc powyższe stanowisko na grunt niniejszej sprawy, należy uznać, że uchwała w sprawie likwidacji Powiatowej Biblioteki Pedagogicznej reguluje materię o charakterze ogólnym, jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Akt ten dotyczy z góry określonej kategorii osób – nauczycieli zatrudnionych na terenie Powiatu Kolneńskiego. Nie stanowi źródła norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych - w tym przypadku likwidacji Powiatowej Biblioteki Pedagogicznej.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, tj. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 534/11 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Go 456/08, jak również w wyroku NSA z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 808/09 zgodnie z którym, uchwała likwidacyjna nie zawiera ani norm generalnych, gdyż dotyczy konkretnej szkoły publicznej, ani też norm abstrakcyjnych ponieważ ulega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w tej uchwale. Rozstrzyga zatem sprawę ze sfery wewnętrznej organizacji jednostki systemu oświaty; nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego oraz nie tworzy dla nikogo żadnej reguły postępowania. Wewnętrznego charakteru takiej uchwały nie pozbawia to, że akty prawa miejscowego przyjmują formę uchwał. Formalna postać aktu (uchwała) jest następstwem kolegialnego charakteru organu wydającego akt i nie determinuje jej treści, nie rozstrzyga o kreowaniu przepisów prawa. Podobnie, publiczny charakter szkoły dotyczy również innych placówek oświatowych) objętej likwidacją nie przydaje takiej uchwale cech aktu generalnego. Powszechny dostęp do szkoły publicznej niczego tu nie zmienia; nie wyposaża tej uchwały w zdolność kształtowania treści stosunków prawnych ogółu mieszkańców gminy, względnie ich rodzajowo wyodrębnionej kategorii. Nie będąc

aktem prawnym, uchwała o likwidacji szkoły jest indywidualnym aktem organizacyjnym. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 863/09 przesądając, że uchwała likwidacyjna należy do kategorii aktów indywidualnych.

Konsekwencją uznania uchwały w przedmiocie likwidacji szkoły (czy też placówki oświatowej) za akt, nie posiadający cech aktu normatywnego, jest zniesienie wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 oraz 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)

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 roku, sygn. akt II SA/Ke 565/13: *„W ocenie sądu uchwały w sprawie likwidacji i przekształcenia szkoły należą do tego typu aktów prawnych, którym nie można przypisywać cech aktu normatywnego rozumianego jako powszechnie obowiązujące źródło praw i obowiązków, wyznaczających w sposób generalny i abstrakcyjny określone nakazy zachowania jego adresatom. Wobec tego, nie mogą być one kwalifikowane jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji RP i w konsekwencji nie było obowiązku publikowania przedmiotowej uchwały na zasadach określonych dla aktów prawa miejscowego poprzez skierowanie do publikacji na podstawie art. 2 ust. 1, art. 3 oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 88 ust. 2 Konstytucji RP. Także z przepisów szczególnych, w tym z ustawy o samorządzie gminnym czy z ustawy o systemie oświaty nie wynika obowiązek publikowania przedmiotowej uchwały. Uchwała nie posiada także charakteru przepisów porządkowych wymagających obwieszczenia, (por. uzasadnienie wyroku NSA z 21 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 2225/11)”*.

Końcowo przyjąć należy, iż przedmiotowa uchwała Rady Powiatu Kolneńskiego wchodzi w życie z dniem podjęcia, a niniejsza likwidacja dokona się w dacie wskazanej w § 1 aktu tj. z dniem 31 grudnia 2023 r.

W związku z przedstawionymi wyżej argumentami, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części odnoszącej się do § 4 badanej uchwały jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń