



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 kwietnia 2025 r.

Poz. 2040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.64.2025.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 7 uchwały Nr XV/84/2025 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Geniuszach.

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Sokółce podjęła uchwałę Nr XV/84/2025 w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Geniuszach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 11 kwietnia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 94 Konstytucji RP w zw. z 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) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Określenie przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo. Likwidacja szkoły podstawowej oraz podjęcie w tym zakresie uchwały nie konstytuuje przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Prawo oświatowe przewiduje, że tworzenie, przekształcanie, likwidowanie szkół i łączenie ich w zespoły w przypadku jednostki samorządu terytorialnego należy do kompetencji organu stanowiącego. Uchwały podjęte w tym przedmiocie nie należą jednak do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie spełniają bowiem wymogów uznania ich za takie akty, w szczególności nie zawierają abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych.

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 ujednoczenia 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 obowiązkowi promulgacji – stwierdził, iż: *"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".*

Przenosząc powyższe stanowisko na grunt niniejszej sprawy, należy uznać, że uchwała w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Geniuszach jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Akt ten dotyczy z góry określonej kategorii osób - rodziców, uczniów i grona pedagogicznego ww. szkoły. 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 konkretnej, wskazanej w uchwale szkoły.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych; w wyrokach WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt: II SA/Bk 534/11, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Go 456/08 oraz NSA w wyroku z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 808/09, stwierdzono, iż 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 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. Publiczny charakter szkoły 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 przesądzając, że uchwała likwidacyjna należy do kategorii aktów indywidualnych.

Konsekwencją uznania uchwały w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Geniuszach za akt nie posiadający cech aktu normatywnego, jest zniesienie wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak podkreślił WSA 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”.

Zasadnym jest również zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd zaprezentował następujące stanowisko: „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 uchwałe, 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., sygn. akt II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”.

Zatem usunięcie z analizowanej uchwały § 7, traktującego o konieczności publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, jest w pełni uzasadnione.

Podsumowując powyższe, przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sokółce wchodzi w życie z dniem podjęcia, a likwidacja dokona się w dacie wskazanej w § 1 aktu, tj. z dniem 31 sierpnia 2025 r.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy 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
Urszula Matusiewicz-Jasińska