



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 czerwca 2025 r.

Poz. 2856

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.90.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 czerwca 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

uchwały Nr VIII/53/25 Rady Gminy Wiżajny z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach poprzez zmianę siedziby.

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Wiżajny podjęła uchwałę Nr VIII/53/25 w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach poprzez zmianę siedziby. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 10 czerwca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy 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 organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 89 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.), dalej również jako „ustawa”, z uwagi na przyjęcie, iż przekształcenie (zmiana siedziby) ww. szkoły nastąpi z dniem 1 września 2025 r. oraz z naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 1461), poprzez przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wiżajny powołała się m.in. na art. 89 ust. 1, 3 i 9 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 tej ustawy szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Kolejno, art. 89 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.

Natomiast art. 89 ust. 9 ustawy wskazuje, że przepisy ust. 1–8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem art. 39 ust. 7b, zaś art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy odnosi się do kompetencji rady do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy wskazać należy, że nie budzi wątpliwości właściwość organu stanowiącego Gminy Wiżajny do podjęcia uchwały o przedmiotowej treści. Wadliwym jest natomiast przyjęcie, iż przekształcenie (zmiana siedziby) Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach nastąpi z dniem 1 września 2025 r. (§ 1 uchwały).

Odnosząc się do art. 89 ust. 9 w związku z ust. 1 ustawy, wskazać należy, że ustawodawca wyraźnie wskazuje termin, w którym likwidacja (tutaj: przekształcenie) szkoły może nastąpić – jest to koniec roku szkolnego. Rok szkolny natomiast, zgodnie z art. 94 ustawy, rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy – z dniem 31 sierpnia następnego roku (we wszystkich szkołach i placówkach). A zatem stanowisko Rady Gminy Wiżajny wyrażone w § 1 analizowanej uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 89 ust. 1 i 9 oraz art. 94 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że uchwała intencyjna Rady Gminy Wiżajny nr V/29/24 z dnia 21 listopada 2024 r., w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach poprzez zmianę siedziby, wskazywała datę przekształcenia tej szkoły z dniem 31 sierpnia 2025 roku. Powyższe zostało wówczas pozytywnie zaopiniowane przez Podlaskiego Kuratora Oświaty. Uchwała będąca przedmiotem rozważań, tj. nr VIII/53/25 z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie przekształcenia ww. Szkoły Podstawowej wskazuje datę inną – 1 września 2025 r. Stanowisko rady jest zatem niespójne również z uchwałą intencyjną z dnia 21 listopada 2024 r.

Ponadto zakwestionować wypada także § 3 analizowanej uchwały, w którym postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

W ocenie organu nadzoru przekształcenie danej placówki poprzez zmianę jej adresu 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.

Niniejsza uchwała 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 Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach. Nie stanowi źródła norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposób działania gminy zmierzający do osiągnięcia celów ustawowych - w tym przypadku przekształcenia ww. Szkoły Podstawowej.

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)”.

Wskazując na powyższe, stwierdzić należy, że charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. Znajduje to uzasadnienie także w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1969/16, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: *"... żaden z przepisów prawa, a także charakter omawianej uchwały w sprawie przekształcenia szkoły nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego, a tym samym nie podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Obowiązek publikacji przedmiotowej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych."*

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr VIII/53/25 Rady Gminy Wiżajny z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wiżajnach poprzez zmianę siedziby, jest w pełni uzasadnione.

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