



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 2415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.158.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XXIV.159.2017 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie likwidacji Publicznej Szkoły Podstawowej w Śmiardowie Złotowskim – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 16 lutego 2017 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr XXIV.159.2017 w sprawie likwidacji Publicznej Szkoły Podstawowej w Śmiardowie Złotowskim (zwaną dalej: „uchwałą”). Jako podstawę prawną uchwały powołano: 59 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zmianami: z 2016 r.: poz. 1010, poz. 1954, poz. 1985 i poz. 2196 oraz z 2017: poz. 60), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zmianą z 2016 r. poz. 1579) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zmianami: z 2016 r. poz. 1984 i poz. 2260).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 lutego 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą uchwały nr XXIV.159.2017 z dnia 16 lutego 2017 r. Rada Gminy Zakrzewo postanowiła o likwidacji z końcem roku szkolnego 2016/2017, tj. z dniem 31 sierpnia 2017 r., Publicznej Szkoły Podstawowej w Śmiardowie Złotowskim o strukturze organizacyjnej klas I-VI wraz z oddziałem przedszkolnym. W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 marca 2017 r. i podlega ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 5 uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do obowiązku ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w „wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;

- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Uchwała rady gminy w przedmiocie likwidacji publicznej szkoły podstawowej nie mieści się w sformułowanym w art. 13 ww. ustawy katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny.

Właściwą podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przepisy art. 59 ust. 1 w związku z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Powołany przepis art. 59 ust. 1 te same ustawy stanowi, iż „szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, 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 (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”. Jak wynika z art. 5c pkt 1 ww. ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 59 ust. 1, wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Żaden ze wskazanych wyżej przepisów, jak i żadne inne postanowienia ustawy o systemie oświaty odnoszące się do kwestii likwidacji szkół publicznych, nie przewidują obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie likwidacji szkoły publicznej. Tym samym podstawy dla ogłoszenia przedłożonej do oceny uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie może stanowić przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 wskazanej ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tejże uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W konsekwencji podstawą publikacji badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić również przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Organ nadzoru pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z 5 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 335/05, z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05, z 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 807/09). W wyroku z 21 listopada 2013 r., wydanym w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 641/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, iż uchwała o likwidacji szkoły jest typem aktu prawnego, któremu 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 może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, iż w świetle art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych brak jest podstawy prawnej do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zapisany w § 5 uchwały obowiązek jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego narusza zatem prawo w sposób istotny.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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

(-) Zbigniew Hoffmann