



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 kwietnia 2023 r.

Poz. 3422

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.86.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność § 7 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr LVI/474/2023 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie zamiaru przekształcenia Przedszkola Samorządowego w Pudliszkach poprzez likwidację trzech oddziałów przedszkola zlokalizowanych w miejscowościach: Potarzyca, Żychlewo i Chwałkowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2023 r. Rada Miejska w Krobi podjęła uchwałę nr LVI/474/2023 w sprawie zamiaru przekształcenia Przedszkola Samorządowego w Pudliszkach poprzez likwidację trzech oddziałów przedszkola zlokalizowanych w miejscowościach: Potarzyca, Żychlewo i Chwałkowo, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 89 ust. 1-8 w związku z art. 39 ust. 7a ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 lutego 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.), dalej: „Prawo oświatowe”, 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. Z kolei w myśl art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego, przepisy ust. 1-8 i art. 88 Prawa oświatowego stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki.

W § 1 uchwały uchwalono, że: „Z dniem 31 sierpnia 2023 r. zamierza się przekształcić Przedszkole Samorządowe w Pudliszkach z siedzibą przy ul. Fabrycznej 54, 63-842 Pudliszki - jednostkę budżetową Gminy Krobia, poprzez likwidację trzech oddziałów przedszkolnych zlokalizowanych w miejscowościach: 1) Potarzyca nr 45, 63-840 Krobia; 2) Żychlewo nr 8, 63-840 Krobia; 3) Chwałkowo nr 43, 63-840 Krobia”. Z kolei w § 7 uchwały rada przyjęła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 7 uchwały, przewidująca ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, narusza przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów”. Zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Krobi nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, nie sposób bowiem zaliczyć ją do aktów wymienionych w powyższych przepisach, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący gminy do jej ogłoszenia w takim dzienniku.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) natomiast wynika że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

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., I OSK 669/06, CBOSA). Charakter generalny mają 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.

W ocenie organu nadzoru, rzeczona uchwała 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 Przedszkola Samorządowego w Pudliszkach, poprzez likwidację trzech oddziałów przedszkola zlokalizowanych w miejscowościach: Potarzyca, Żychlewo i Chwałkowo. Uchwała nie jest zatem aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

Stanowisko organu nadzoru potwierdzają również orzeczenia sądów administracyjnych, zgodnie z którymi uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z 9 grudnia 2005 r. II OSK 333/05; z 7 grudnia 2005 r. II OSK 332/05; wyrok WSA

w Poznaniu z 21 listopada 2013 r. IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Łodzi z 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16 - CBOSA).

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "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 uchwale, 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., II OSK 2677/15 (...)), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 7 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Krobi

Burmistrz Krobi