



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 2636

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.105.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 maja 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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 9 uchwały Nr 380/XLII/23 Rady Gminy Zambrów z dnia 18 kwietnia 2023 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Starym Laskowcu.

UZASADNIENIE

W dniu 18 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Zambrów podjęła uchwałę Nr 380/XLII/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 kwietnia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 kwietnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. 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.

Przyczyną stwierdzenia nieważności § 9 wskazanej na wstępie uchwały jest błędne określenie sposobu i terminu jej wejścia w życie.

Rada określiła wejście wymienionej na wstępie uchwały w życie poprzez przyjęcie w § 9, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”, a tym samym zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru likwidacja danej placówki i 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 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 przedmiotem orzekania nie było wyjaśnienie wątpliwości, czy uchwała o likwidacji szkoły jest aktem prawa miejscowego podlegającym obowiązkowi 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 uchwał 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 szkoły 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 – rodziców, uczniów i grona pedagogicznego Szkoły Podstawowej w Starym Laskowcu. 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 Szkoły Podstawowej w Starym Laskowcu.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, m.in. 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, zgodnie z którymi 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 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 za akt nieposiadający 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. również uzasadnienie wyroku NSA z 21 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 2225/11).

Końcowo podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała Rady Gminy Zambrów wchodzi w życie z dniem podjęcia, a niniejsze przekształcenie dokona się w dacie wskazanej w § 1 aktu tj. z dniem 31 sierpnia 2023 r.

POUCZENIE

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
Agnieszka Krystoń