



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 21 czerwca 2024 r.

Poz. 1673

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.34.2024 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) **stwierdzam nieważność uchwały nr III/8/2024 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie likwidacji Publicznej Szkoły Podstawowej w Kalinowicach** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2024 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, poz. 1672, poz. 1718 i poz. 2005) podjęła uchwałę nr III/8/2024 w sprawie likwidacji Publicznej Szkoły Podstawowej w Kalinowicach.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2024 r.

W § 5 kwestionowanego aktu rada miejska ustaliła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej ustawą, ogłoszeniu w dziennikach urzędowych podlegają akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące. Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem jej publikacja w dzienniku urzędowym nie powinna mieć miejsca. Jedynie akt prawny zawierający normy generalne i abstrakcyjne, czyli przepisy powszechnie obowiązujące, może stanowić akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Artykuł 13 ustawy stanowi:

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała rady miejskiej nie stanowi żadnego z wyżej wymienionych aktów. W toku badania aktu organ nadzoru ustalił, iż uchwała w szczególności nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy. Akty prawa stanowiące przez organy gminy można zakwalifikować do aktów prawa miejscowego gdy zawierają normy generalne i abstrakcyjne. Żaden z zapisów kwestionowanej uchwały nie spełnia warunków generalności i abstrakcyjności. Uchwała nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do jednostki organizacyjnej gminy. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Jest aktem, którego realizacja ma charakter jednorazowy. Ponadto należy zauważyć, iż żaden przepis obowiązującego prawa nie obliguje rady gminy do publikacji przedmiotowej uchwały. Odmowa ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, miałaby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a nie wykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt. II SA/Wr 1113/98).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że podjęta na podstawie ustawy Prawo oświatowe uchwała o likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego. Jest to uchwała sformułowana w sposób konkretny zarówno pod względem podmiotowym - jego adresatami są rodzice oraz dzieci likwidowanej szkoły, jak i przedmiotowym - skonkretyzowana jest likwidowana szkoła. Uchwała o likwidacji podlega wykonaniu tylko jeden raz, a nie jak to jest właściwe dla aktów prawa miejscowego, wielokrotnie (por. postanowienia NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OZ 691/12, LEX nr 1328752 i z dnia 7 października 2022 r., sygn. akt III OZ 594/22, LEX nr 3423408, sygn. akt III OZ 595/22, LEX nr 3423258 i sygn. akt III OZ 596/22, LEX nr 3423378. Ustawodawca nie uznał uchwały o likwidacji szkoły za akt prawa miejscowego ani bezpośrednio, ani też pośrednio, np. poprzez wskazanie, że akt ten podlega opublikowaniu w dzienniku urzędowym województwa. Należy odnotować, że taki sam pogląd wyrażono na gruncie nieobowiązującego już art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.), który miał analogiczną treść jak art. 89 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe (zob. wyroki NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2225/11, LEX nr 1218853 oraz z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1968/16, LEX nr 2276589, sygn. akt I OSK 2419/16, LEX nr 2220752 oraz wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 1399/22, LEX nr 3585614). Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Joanna Sachanbińska