



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 24 maja 2024 r.

Poz. 2687

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.107.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),

stwierdzam nieważność

§ 7 uchwały Nr XLVIII/443/2024 Rady Gminy Augustów z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie likwidacji Zespołu Wychowania Przedszkolnego w Kolnicy.

UZASADNIENIE

W dniu 26 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Augustów podjęła uchwałę nr XLVIII/443/2024 w sprawie likwidacji Zespołu Wychowania Przedszkolnego w Kolnicy. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 29 kwietnia 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 10 maja 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609), 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.

Rada Gminy Augustów w § 7 przedmiotowej uchwały uznała, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego. W ocenie organu nadzoru regulacja ta w sposób istotny narusza art. 94 Konstytucji RP w zw. z 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).

Likwidacja Zespołu Wychowania Przedszkolnego oraz podjęcie w tym zakresie uchwały nie konstytuują 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.

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 ujednoczenia 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 jej przedmiotem 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). 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 Zespołu Wychowania Przedszkolnego w Kolnicy 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 ww. Zespołu. 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 Zespołu Wychowania Przedszkolnego w Kolnicy.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, tj. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt: II SA/Bk 534/11 oraz 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 którym, 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 Zespołu Wychowania Przedszkolnego za akt nie posiadający cech aktu normatywnego, jest zniesienie wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak podkreślił WSA 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.

Podsumowując powyższe, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Augustów wchodzi w życie z dniem podjęcia, a likwidacja dokona się w dacie wskazanej w § 1 aktu, tj. z dniem 31 sierpnia 2024 r.

Przedstawiona argumentacja uzasadnia wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części odnoszącej się wyłącznie do § 7 badanej uchwały.

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