



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 5627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.573.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/89/19 Rady Gminy Pilchowice z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie stwierdzenia zakończenia działalności gimnazjum w zespołach szkolno-przedszkolnych, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz z art. 127 ust. 2 w związku z art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 lipca 2019 r. Rada Gminy Pilchowice uchwałą nr IX/89/19 stwierdziła zakończenie działalności gimnazjum w zespołach szkolno-przedszkolnych.

Podstawę prawną do podjęcia tej uchwały stanowi art. 127 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *Z dniem 1 września 2017 r. likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum (ust. 1), Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do dnia 30 listopada 2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności (ust. 2).*

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 4 przedmiotowej uchwały, przewidująca wejście jej w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, narusza przepis art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tych przepisach podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego ani nie stanowi też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

Wobec braku podstaw do uzależnienia wejścia w życie przedmiotowej uchwały od zastosowania trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy.

Tym samym, Rada postanawiając § 4 przedmiotowej uchwały że: "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego" ustanowiła wejście w życie

uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, z uwagi iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, należy wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (podobnie NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, poz. 16).

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do dnia 30 listopada 2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności. Jednocześnie art. 127 ust. 1 ustawy stwierdza, że z dniem 1 września 2017 r. likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum. Z brzmienia powołanych wyżej przepisów wynika, że likwidacja dotychczasowego gimnazjum, a tym samym zakończenie jego działalności dokonuje się z mocy prawa z dniem 1 września 2019 r. Z kolei przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy jest jedynie stwierdzenie przez organ stanowiący gminy zakończenia działalności gimnazjum. Uchwała rady gminy ma więc charakter deklaratoryjny, potwierdzający stan faktyczny oraz prawny powstały z mocy przepisów prawa.

Należy również zwrócić uwagę, iż ustawodawca wyznaczył organom gminy termin na podjęcie przedmiotowej uchwały "do dnia 30 listopada 2019 r." W ocenie organu nadzoru w pierwszej kolejności winno jednak nastąpić zakończenie działalności szkoły, a dopiero później stwierdzenie tego zakończenia - w drodze uchwały rady gminy podjętej do dnia 30 listopada 2019 r. Oznacza to, że uchwała w tej sprawie powinna zostać podjęta najwcześniej 2 września 2019 r. Nie można w czerwcu stwierdzać zakończenia działalności gimnazjum, które kończy działalność 1 września 2019 r. Stwierdzenie zakończenia działalności może nastąpić jedynie *post factum*. Podjęcie przedmiotowej uchwały w sprawie stwierdzenia zakończenia działalności gimnazjum było zatem przedwczesne.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje nie może domniemywać swoich kompetencji i powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/89/19 Rady Gminy Pilchowice z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie stwierdzenia zakończenia działalności gimnazjum w zespołach szkolno-przedszkolnych w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak