

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.91.2019.AOlc
z dnia 17 kwietnia 2019 r.**

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 j.t.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały nr VII/52/19 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie likwidacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 3 im. I. Łukasiewicza w Krośnie Odrzańskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2019 r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie likwidacji Punktu Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 3 im. I. Łukasiewicza w Krośnie Odrzańskim, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 29 marca 2019 r.

Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Lubuskiego Kuratora Oświaty.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w zakresie § 3 została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała art. 89 ust. 1, 3 i 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 996).

W § 1 uchwały Rada postanowiła o likwidacji z dniem 31 sierpnia 2019 r. Punkt Przedszkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 3 im. I. Łukasiewicza w Krośnie Odrzańskim. Zgodnie z § 2 Dzieciom w wieku 3 - 6 lat zapewnia się możliwość realizacji wychowania przedszkolnego w Przedszkolu Nr 4 w Krośnie Odrzańskim.

Natomiast w § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Zapis ten pozwala na stwierdzenie, że intencją Rady Miejskiej było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 uchwały, z którego wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, w sposób istotny narusza 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 powiatowogminnych;
- 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 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu.

Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Uchwała w sprawie likwidacji szkoły/przedszkola nie spełnia wskazanych wymogów.

Uchwała ta w szczególności nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Postanowienia uchwały nie wyznaczają adresatom określonego sposobu zachowania się w postaci zakazów, nakazów czy uprawnień. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywiedziono, że "Aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dz. Urz. Woj." (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Wr 631/14).

Natomiast w wyroku z dnia 21 lutego 2012r. sygn. akt I OSK 2225/11 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Uchwała o likwidacji szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 u.s.o. nie ma charakteru aktu prawa miejscowego”.

Dodatkowo w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1969/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: "... żaden z przepisów prawa, a także charakter omawianej uchwały w sprawie przekształcenia szkoły nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego, a tym samym nie podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Obowiązek publikacji przedmiotowej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych."

Zatem ani uchwały w sprawie przekształcenia szkoły czy przedszkola ani w sprawie ich likwidacji nie są aktami prawa miejscowego.


Należy zatem stwierdzić, że kwestionowany zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo i z tych względów organ nadzoru stwierdził nieważność § 3 uchwały.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli



Paweł Witt

