



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.7.4.2023.MS6

Wrocław, 14 lipca 2023 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

§ 3. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LIV/565/2023 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedszkola Publicznego nr 6 w Bolesławcu poprzez likwidację oddziału przy ulicy Bankowej nr 8 w Bolesławcu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 lipca 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. h i pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie oraz art. 29 ust. 1 pkt 1 i art. 89 ust. 1, 3 i 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900), Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę Nr LIV/565/2023 w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedszkola Publicznego nr 6 w Bolesławcu poprzez likwidację oddziału przy ulicy Bankowej nr 8 w Bolesławcu, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 6 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Uchwałą Nr LIV/565/2023 Rada Miasta Bolesławiec postanowiła o przekształceniu Miejskiego Przedszkola Publicznego nr 6 w Bolesławcu poprzez likwidację oddziału przy ulicy Bankowej nr 8 w Bolesławcu. Uchwała uzyskała pozytywną opinię Dolnośląskiego Kuratora Oświaty we Wrocławiu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którymi do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, a także stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Wskazano także na art. 29 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, zgodnie z którym w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w mającym zastosowanie w tym przypadku art. 89 ust. 1 tej ustawy wykonuje rada gminy. Rada Miasta Bolesławiec w podstawie prawnej uchwały powołała się także na art. 89 ust. 1, ust. 3 oraz ust. 9 ustawy Prawo oświatowe, dotyczące likwidacji placówki oświatowej: „1. Szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. (...) 3. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury

i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie. (...) 9. Przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki.”.

W § 1 uchwały postanowiono, że: „Z dniem 1 września 2023 r. przekształca się Miejskie Przedszkole Publiczne nr 6 w Bolesławcu poprzez likwidację oddziału przy ulicy Bankowej nr 8 w Bolesławcu.”. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Bolesławiec (§2 uchwały). W § 3 uchwały zamieszczono klauzulę wejścia w życie aktu, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W kontekście powyższego zapisu promulgacyjnego, należy zauważyć, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów powiatu, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Miasta Bolesławiec nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedszkola Publicznego nr 6 w Bolesławcu poprzez likwidację oddziału przy ulicy Bankowej nr 8 w Bolesławcu ma jednorazowe zastosowanie i konsumuje się poprzez jednorazowy akt likwidacji oddziału. Brak jest cech abstrakcyjności przedmiotowego aktu prawnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych związanych z likwidacją oddziału przedszkola publicznego na terenie miasta Bolesławiec. Uchwała nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie sygn. akt. III SA/Lu 337/20 (LEX nr 3173143) brak jest charakteru aktu prawa miejscowego uchwały w przedmiocie likwidacji szkoły. Wyrok ten ma także zastosowanie do likwidacji przedszkola i potwierdza stanowisko orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących przekształcenia przedszkola publicznego.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski