



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 lipca 2019 r.

Poz. 6915

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.291.2019.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr X/67/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku oraz przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie przez utworzenie podporządkowanej jej organizacyjnie Szkoły Filialnej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, obejmującej strukturą organizacyjną klasy I-III, wraz z oddziałem przedszkolnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 czerwca 2019 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr X/67/2019 w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku oraz przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie przez utworzenie podporządkowanej jej organizacyjnie Szkoły Filialnej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, obejmującej strukturą organizacyjną klasy I-III, wraz z oddziałem przedszkolnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1, art. 89 ust. 1, 3, 6 i 9 i art. 95 ust. 3-5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.), art. 12 ust. 3-5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 czerwca 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Właściwą podstawę prawną podjęcia uchwały stanowią przepisy art. 89 ust. 1 i 9 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148), zwanej dalej „Prawem oświatowym”. Przepis art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego stanowi, iż „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 (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub

placówki (art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego). Jak wynika z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego, wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Rada Gminy Gniezno w § 1 uchwały postanowiła o likwidacji „z dniem 31 sierpnia 2018 r.” Szkoły Podstawowej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, 62-200 Modliszewko 13 oraz o przekształceniu Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie, 62-200 Zdziechowa 51 przez utworzenie podporządkowanej jej organizacyjnie Szkoły Filialnej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, obejmującej strukturą organizacyjną klasy I-III, wraz z oddziałem przedszkolnym.

Podkreślić należy, że - stosownie do zapisów art. 89 ust. 1 i 9 Prawa oświatowego - szkoła publiczna może być zlikwidowana (przekształcona) z końcem roku szkolnego, przy czym dalsze regulacje tego przepisu wyraźnie wskazują, że likwidacja (przekształcenie) szkoły może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu wskazanych przez ustawodawcę czynności (po podjęciu przez organ prowadzący uchwały o zamiarze likwidacji, przekształcenia szkoły, po zawiadomieniu przez organ prowadzący o takim zamiarze rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty).

W stanie faktycznym sprawy Rada Gminy Gniezno o zamiarze likwidacji Szkoły Podstawowej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku oraz o zamiarze przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie postanowiła na sesji w dniu 28 lutego 2019 r. Podjęte w tym dniu uchwały nr VI/43/2019 i nr VI/44/2019 zapoczątkowały proces likwidacji oraz przekształcenia wskazanych szkół i wszczęcie czynności wymienionych w art. 89 ust. 1 i 3 Prawa oświatowego. Rodzice uczniów oraz Wielkopolski Kurator Oświaty z zachowaniem ustawowego terminu zostali poinformowani o zamiarze likwidacji oraz przekształcenia omawianych szkół. Wielkopolski Kurator Oświaty postanowieniem nr 110.3.60.2019 z dnia 8 marca 2019 r. oraz nr 110.3.87.2019 z dnia 13 marca 2019 r. pozytywnie zaopiniował ww. uchwały.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że zarówno likwidacja Szkoły Podstawowej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, jak i przekształcenie Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie, winny nastąpić z końcem roku szkolnego 2018/19, a zatem z dniem 31 sierpnia 2019 r., a nie – jak postanowiła rada w § 1 uchwały – z dniem 31 sierpnia 2018 r. Takie określenie daty dokonywanych zmian uznać należy za nie znajdujące uzasadnienia w stanie faktycznym sprawy, jak również za istotnie naruszające art. 89 ust. 1 i 9 Prawa oświatowego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 7 uchwały, w którym rada zobowiązała Dyrektora Szkoły Podstawowej im. Powstańców Wielkopolskich 1918/19 w Zdziechowie do wprowadzenia zmian w statucie tejże szkoły, wynikających z utworzenia podporządkowanej jej organizacyjnie Szkoły Filialnej im. Ks. Leona Formanowicza w Modliszewku, obejmującej strukturą organizacyjną klasy I-III wraz z oddziałem przedszkolnym. Tymczasem dyrektor szkoły publicznej nie posiada kompetencji do dokonywania zmian w statucie szkoły. Zgodnie z art. 80 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego statut szkoły (z wyjątkiem pierwszego, nadawanego przez organ zakładający szkołę – art. 88 ust. 7 Prawa oświatowego) uchwała rada szkoły, przy czym w szkołach, w których taka rada nie została powołana, jej zadania wykonuje rada pedagogiczna (art. 82 ust. 2 Prawa oświatowego). Przepis § 7 uchwały pozostaje w oczywistej sprzeczności z powołanymi regulacjami ustawowymi.

W § 9 uchwały rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru przepis ten w sposób istotny narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

Zgodnie z przepisem 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 niespolonej; 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Uchwała rady gminy w przedmiocie likwidacji oraz przekształcenia publicznej szkoły podstawowej nie mieści się w sformułowanym w art. 13 ww. ustawy katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny.

Żaden z przepisów stanowiących podstawę prawną podjęcia uchwały, jak i żadne inne postanowienia Prawa oświatowego odnoszące się do kwestii likwidacji oraz przekształcenia szkół publicznych, nie przewidują obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie likwidacji oraz przekształcenia szkoły publicznej. Tym samym podstawy dla ogłoszenia przedłożonej do oceny uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie może stanowić przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 wskazanej ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, który organ nadzoru podziela, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia, przekształcenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 807/09). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 stycznia 2017 r. (sygn. akt I OSK 1968/16) podniósł, że każdorazowo należy ustalać, czy dany akt ma charakter prawa miejscowego, kto jest adresatem norm wyprowadzanych z danego aktu, na jakiej podstawie prawnej został wydany, a także w jaki sposób podano go do publicznej wiadomości. Akty prawa miejscowego zawierają bowiem normy generalne i abstrakcyjne obowiązujące erga omnes na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego, stanowione są na podstawie upoważnienia ustawowego, przez właściwy organ, we właściwym trybie i muszą być należycie ogłoszone. Dopiero stwierdzenie występowania wszystkich elementów pozwala

zaliczyć dany akt do kategorii prawa miejscowego. Zgodnie z przywołanym stanowiskiem NSA, uchwała w sprawie likwidacji oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej jest aktem generalnym, bowiem skierowana jest do nieokreślonej liczby adresatów, ale nie zawiera norm abstrakcyjnych, w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez stosowanie, wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Podobną ocenę zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 2225/11), stwierdzając, że uchwała o likwidacji szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, iż uchwała o likwidacji szkoły jest typem aktu prawnego, któremu 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 może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego (wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 641/13).

Przytoczone orzecznictwo pozostaje aktualne także w obecnie obowiązującym porządku prawnym, tj. w odniesieniu do uchwał o likwidacji lub przekształceniu szkół publicznych podejmowanych w oparciu o art. 89 ust. 1 i 9 Prawa oświatowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tejże uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Podsumowując, w świetle art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych brak jest podstawy prawnej do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 89 ust. 1 i 9 Prawa oświatowego. Tym samym przepis § 9 uchwały, przewidujący obowiązek jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i uzależniający od tego faktu termin jej wejścia w życie, został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Charakter stwierdzonych uchybień powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wz. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski