



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 14 kwietnia 2020 r.

Poz. 1924

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.28.2020.MA WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2020 r.

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

stwierdza się nieważność

§ 4. uchwały Nr XXVII/183/2020 Rady Gminy Kosakowo z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie założenia Szkoły Podstawowej w Kosakowie przy ul. Żeromskiego 11.

Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2020 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XXVII/183/2020 Rady Gminy Kosakowo z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie założenia Szkoły Podstawowej w Kosakowie przy ul. Żeromskiego 11, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2 pkt 1, art. 29 ust. 1 pkt 1 i art. 88 ust. 1, 2 i 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 30 marca 2020 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Kosakowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że w zakresie § 4 badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada wskazała, że „z dniem 1 września 2020 r. zakłada się Szkołę Podstawową w Kosakowie z siedzibą przy ul. Żeromskiego 11”. Natomiast w treści § 4 postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”. Zapis ten pozwala na stwierdzenie, że intencją Rady było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe „szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 4-13, może być zakładana i prowadzona przez: 1) jednostkę samorządu terytorialnego; 2) inną osobę prawną; 3) osobę fizyczną”. Z treści art. 88 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że „szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę”. Przepis ust. 7, wskazany w podstawie prawnej uchwały, stanowi zaś, że „organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 4 uchwały 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 i Dz.U. z 2018 poz. 2243), zgodnie z którym „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 powiatowo-gminnych;*
- 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 niezespolonej, 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 w/w ustawy. 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. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywieziono, 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 Dzienniku Urzędowym Województwa” (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).

Kwestionowana uchwała w sprawie założenia szkoły podstawowej nie posiada wskazanych właściwości. Jej postanowienia mają charakter indywidualny i konkretny, odnoszą się bowiem do jednostkowej sytuacji założenia indywidualnie oznaczonej szkoły. Uchwała ta, zgodnie z dyspozycją powołanych norm prawnych, reguluje kwestie związane z wewnętrzną organizacją i zakresem działania

szkoły podstawowej będącej jednostką budżetową gminy. Nie jest to akt zewnętrzny, kształtujący sytuację prawną podmiotów spoza struktury administracji publicznej. Uchwała nie wprowadza bowiem do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości rady gminy. Nie nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązku oznaczonego zachowania się w sytuacjach w niej określonych. Ma ona jedynie charakter wewnętrzny, sprowadzający się do określenia relacji pomiędzy organami administracji oraz jednostkami podległymi im organizacyjnie. Nie sposób zatem jest uznać zaskarżonej uchwały za akt powszechnie obowiązującego prawa. (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 278/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 243/18).

Wskazać również należy, że na mocy cytowanego wyżej art. 88 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe, załącznikiem do przedmiotowej uchwały jest pierwszy statut szkoły nadawany jej przez organ założycielski. Dokonywanie zmian statutu należy natomiast do kompetencji organów szkoły - rady pedagogicznej i rady szkoły (art. 72 ust. 1 i art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy). Skoro organ szkoły (rada szkoły lub rada pedagogiczna) jest uprawniony do zmiany statutu szkoły przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z treścią art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Dokonywanie zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, dopuszczalne jest bowiem wyłącznie aktami prawnymi tej samej rangi, zaś organy szkoły nie należą do kręgu podmiotów upoważnionych (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 278/16).

W związku z powyższym stwierdza się, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz nie mieści się w żadnej z kategorii aktów prawnych podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Nie istnieje również żaden przepis szczególnie nakazujący publikację uchwał tego rodzaju w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Wobec powyższego stwierdzono nieważność § 4 uchwały Nr XXVII/183/2020 Rady Gminy Kosakowo z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie założenia Szkoły Podstawowej w Kosakowie przy ul. Żeromskiego 11.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich