



Gdańsk, dnia 27 października 2017 r.

PN-II.4131.63.2017.AR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 t.j.)

stwierdza się nieważność

§ 6 uchwały numer XXIV/393/2017 Rady Gminy Stężyca z dnia 19 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześciolletniej szkoły podstawowej wchodzącej w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu w ośmioletnią szkołę podstawową wchodzącą w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu.

UZASADNIENIE

W dniu 28 września 2017 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała numer XXIV/393/2017 Rady Gminy Stężyca z dnia 19 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześciolletniej szkoły podstawowej wchodzącej w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu w ośmioletnią szkołę podstawową wchodzącą w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu.

Rada Gminy Stężyca, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 117 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U z 2017 r. poz. 60 ze zm.) w § 1 uchwały stwierdziła przekształcenie dotychczasowej sześciolletniej Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Gołubiu, wchodzącej w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu, w ośmioletnią Szkołę Podstawową im. Jana Pawła II w Gołubiu, wchodzącą w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu. W § 6 uchwały rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Organ nadzoru w dniu 23 października 2017 r. zawiadomił Radę Gminy Stężyca o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, wskazując dostrzeżone uchybienia. Umożliwił tym samym złożenie w tej sprawie wyjaśnień.

Z treści art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe wynika, że z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowa sześciolletnia szkoła podstawowa staje się ośmioletnią szkołą podstawową. W związku z faktem, że do Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu wchodzi również przedszkole publiczne, zastosowanie znajduje art. 198 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym szkoły wchodzące w skład zespołów publicznych szkół innych niż zespoły publicznych szkół,

o których mowa w art. 191 ust. 1, art. 193 ust. 1 i 2 oraz art. 196 ust. 1, podlegają zmianom organizacyjnym zgodnie z przepisami niniejszej ustawy dotyczącymi danego typu szkoły. Z kolei stosownie do art. 117 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające – Prawo oświatowe organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasową sześciolletnią szkołę podstawową, w terminie do dnia 30 listopada 2017 r., w drodze uchwały, stwierdza jej przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową zgodnie z ust. 1. Z treści art. 117 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe wynika zatem, że przekształcenie dotychczasowej sześciolletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową, dokonuje się z mocy prawa z dniem 1 września 2017 r., natomiast celem uchwały podejmowanej na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe jest jedynie potwierdzenie faktu przekształcenia szkoły dokonanego z mocy ustawy. Uchwała ta ma więc charakter deklaratoryjny.

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 uchwały, z którego wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, 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 t.j.). Zapis ten pozwala na stwierdzenie, że intencją rady gminy było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

Przyjęcie takiej regulacji stanowi istotne naruszenie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 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 stwierdzająca przekształcenie sześciolletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową nie posiada wskazanych właściwości. Uchwała ta nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych, lecz jest aktem potwierdzającym fakt przekształcenia szkoły, dokonanego z mocy ustawy. Z tego względu 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, a zawierają jedynie regulacje o charakterze deklaratoryjnym. 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 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).

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność § 6 uchwały numer XXIV/393/2017 Rady Gminy Stężycza z dnia 19 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześciolletniej szkoły podstawowej wchodzącej w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu w ośmioletnią szkołę podstawową wchodzącą w skład Zespołu Kształcenia i Wychowania w Gołubiu w części.

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