WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.28.40.2017.MS6

Wrocław, 11 grudnia 2017 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6. we fragmencie: *„(...) po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego"* uchwały nr XLIII/415/17 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześcioletniej Szkoły Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie w ośmioletnią Szkołę Podstawową Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie oraz nadania statutu Szkole Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 listopada 2017 r. powołując się m.in. na art. 117 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.) oraz art. 88 ust. 1, ust. 2 i ust.7 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59), Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XLIII/415/17 w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześcioletniej Szkoły Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie w ośmioletnią Szkołę Podstawową Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie oraz nadania statutu Szkole Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 grudnia 2017 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, iż § 6 we fragmencie: *„(...)po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego"* podjęto z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

W kwestionowanym fragmencie uchwały Rada Miejska w Głogowie uzależniła wejście w życie przyjętego aktu od upływu 14-dniowego terminu liczonego od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy Ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdą zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż 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, Lex Polonica nr 1116822). 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 gminy, 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. (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. (II OSK 134/05 ONSAiWSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnętrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześcioletniej Szkoły Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie w ośmioletnią Szkołę Podstawową Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie oraz nadania statutu Szkole Podstawowej Nr 12 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Głogowie ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt nadania. Brak jest cech abstrakcyjności aktu prawnego. Badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy i szkoły. Jej treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych związanych z organizacją i funkcjonowaniem szkoły.

Również żaden z przepisów ustaw Prawo oświatowe i Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe nie stanowi podstawy do publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Artykuł 117 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe upoważnia Radę Miejską jedynie do podjęcia uchwały stwierdzającej przekształcenie szkoły. Nie stanowi podstawy do publikacji tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Także przepis art. 88 ustawy Prawo oświatowe, odnoszący się do aktu założycielskiego i statutu szkoły nie stanowi szczególnej podstawy do publikacji uchwały. Podstawy do publikacji uchwały nie można także wywieść z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym, powołane przepisy nie zawierają normy upoważniającej Radę Miejską do podejmowania aktów prawa miejscowego. 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 statutu szkoły.

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak