

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.66.2020.AHor

z dnia 27 maja 2020 r.

Rada Gminy Zabór

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII.125.2020 Rady Gminy Zabór z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie likwidacji Publicznego Przedszkola w Zaborze, w części dotyczącej § 4 w zakresie słów: "wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oraz".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 maja 2020 Rada Gminy Zabór podjęła uchwałę w sprawie likwidacji Publicznego Przedszkola w Zaborze. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust.1 pkt 8 i art. 18 ust. 2 pkt.9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713) art. 2 pkt 1, art. 4 pkt 1 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, z późn.zm).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 maja 2020 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: "Z dniem 31 sierpnia 2020 roku likwiduje się Publiczne Przedszkole w Zaborze z siedzibą przy ul. Akacjowej 1 w Zaborze". Natomiast w § 4 uchwały Rada Gminy Zabór postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oraz podlega zamieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Zabór”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada Gminy Zabór zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z treścią art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2019 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910), zwanej dalej "ustawą", 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. Z kolei w myśl art. 89 ust. 9 ustawy, przepisy ust. 1-1-8 i art. 88 stosuje się

odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki. Przy czym zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy ilekroć w przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej u.o.a.n.). W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym brak jest podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Zapis § 4 stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18. "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)".

Likwidacja Przedszkola Publicznego w Zaborze nie stanowi o prawach i obowiązkach mieszkańców gminy i z tego względu uchwała nie posiada waloru normatywności. W związku z tym badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Publikacja przedmiotowej uchwały nie została również przewidziana przez żaden przepis szczególny. Koniecznym było więc stwierdzenie nieważności § 4 w zakresie słów: "wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oraz".

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy

rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli