



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 czerwca 2017 r.

Poz. 4274

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.320.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXV/273/2017 Rady Miejskiej w Chodzieży z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej nr 3 im. Powstańców Wielkopolskich w Chodzieży – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr XXXV/273/2017 Rada Miejska w Chodzieży podjęła na sesji 25 kwietnia 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579 i poz. 1948, Dz. U. z 2017 r. poz. 730), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 117 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60), zwanej dalej „p.w.p.o.”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 maja 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Stosownie do ww. ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe wdrożenie reformy, w tym przekształcenie szkół publicznych, odbywa się na zasadach określonych w ww. przepisach wprowadzających. Wolą ustawodawcy w celu wdrożenia reformy wynikającej z prawa oświatowego przyjęto bowiem odrębny akt prawny, który określił zasady i tryby wdrożenia prawa oświatowego.

Zgodnie z art. 117 ust. 1 p.w.p.o. „z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowa sześciolletnia szkoła podstawowa staje się ośmioletnią szkołą podstawową, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe”. W myśl art. 117 ust. 4 p.w.p.o. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasową sześciolletnią szkołę podstawową, w terminie 30 listopada 2017 r., w drodze uchwały, stwierdza jej przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową zgodnie z ust. 1 lub 2. Przekształcenie szkoły filialnej zgodnie z ust. 3 stwierdza się w uchwale, o której mowa w zdaniu pierwszym. Uchwała, o której mowa w ust. 4, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo oświatowe” (art. 117 ust. 5 p.w.p.o.).

Powołując się na wskazaną wyżej normę kompetencyjną wynikającą z art. 117 ust. 1 i 4 p.w.p.o. Rada Miejska w Chodzieży na sesji 25 kwietnia 2017 r. podjęła uchwałę nr XXXV/273/2017 w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej nr 3 im. Powstańców Wielkopolskich w Chodzieży.

W § 1 ust. 1 tejże uchwały Rada postanowiła, że „w związku z realizacją reformy oświatowej, z dniem 1 września 2017 r., przekształca się publiczną sześciolletnią Szkołę Podstawową nr 3 im. Powstańców Wielkopolskich w Chodzieży o strukturze klas 1-6 – w ośmioletnią publiczną szkołę podstawową o strukturze klas 1-8”. Dalsze przepisy uchwały dotyczą: granic obwodu szkoły (§ 1 ust. 2 oraz załącznik)

oraz siedziby szkoły (§ 1 ust. 3). W § 3 uchwały przyjęto, że „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 r.”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy na naruszenie art. 117 ust. 1 i 4 p.w.p.o. Z brzmienia art. 117 ust. 1 p.w.p.o. wynika, że przekształcenie dotychczasowej sześciolletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe, dokonuje się z mocy prawa z dniem 1 września 2017 r. Z kolei przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 117 ust. 4 p.w.p.o. jest jedynie stwierdzenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasową sześciolletnią szkołę podstawową przekształcenia tejże szkoły w ośmioletnią szkołę podstawową dokonanego zgodnie z ust. 1 lub 2. Uchwała ta ma więc charakter deklaratoryjny – jej celem jest potwierdzenie faktu przekształcenia szkoły, który dokonuje się z mocy ustawy. Zauważyć należy, że ustawodawca wyznaczył termin na podjęcie przedmiotowej uchwały do dnia 30 listopada 2017 r. W ocenie organu nadzoru w pierwszej kolejności winno zatem nastąpić przekształcenie szkoły z mocy ustawy (zgodnie z art. 117 ust. 1 p.w.p.o. - 1 września 2017 r.), a dopiero później stwierdzenie tego przekształcenia w drodze uchwały (do 30 listopada 2017 r.).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały zauważyć należy, że jej przedmiotem nie jest „stwierdzenie przekształcenia” publicznej sześciolletniej Szkoły Podstawowej nr 3 im. Powstańców Wielkopolskich w Chodzieży w ośmioletnią szkołę podstawową. Rada w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła bowiem o „przekształceniu” tejże szkoły. Poprzez użyte w tym przepisie sformułowanie „przekształca się” Rada nadała tej regulacji charakter prawotwórczy, konstytutywny, co stoi w sprzeczności z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 117 ust. 1 i 4 p.w.p.o. Oceny takiej nie zmienia fakt, iż Rada postanowiła o przekształceniu wskazanej szkoły i o wejściu w życie uchwały „z dniem 1 września 2017 r.”.

W ocenie organu nadzoru również przepis § 3 uchwały, który przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.), zwanej dalej: „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n. w „wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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”.

Badana uchwała nie mieści się w sformułowanym w art. 13 u.o.a.n. katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny, w tym przepisy art. 117 p.w.p.o. stanowiące podstawę prawną jej podjęcia, co wyklucza ogłoszenie uchwały w oparciu o art. 13 pkt 10 u.o.a.n. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 u.o.a.n., 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 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 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

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. W konsekwencji podstawy publikacji badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić również przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Organ nadzoru pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia, przekształcenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; wyrok WSA we Wrocławiu z 22 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 463/11). Przymiotu aktu prawa miejscowego należałoby tym bardziej odmówić uchwale podejmowanej na podstawie art. 117 ust. 4 p.w.p.o., która ma charakter deklaratoryjny.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann