



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2019 r.

Poz. 3527

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.285.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/108/19 Rady Miasta Katowice z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie likwidacji Miejskiego Przedszkola Nr 9 w Katowicach w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 i art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2019 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr VI/108/19 w sprawie likwidacji Miejskiego Przedszkola Nr 9 w Katowicach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2019 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Katowice postanowiła o likwidacji z dniem 31 sierpnia 2019 roku Przedszkola Nr 9 w Katowicach. Rada nadała tej uchwale moc przepisu powszechnie obowiązującego. Dała ona wyraz temu poprzez zawarcie w przepisie § 4 uchwały regulacji przewidującej wejście w życie tej uchwały po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Regulacja ta narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy stanowi, 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 określił termin dłuższy. Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów (wymienionych w tym przepisie), podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.), zgodnie z którym *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 (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.*

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na tej podstawie nie stanowi aktu prawa miejscowego. Aby akt normatywny uznany został bowiem za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Nie sposób uznać, aby uchwała w przedmiocie likwidacji przedszkola spełniała wszystkie cechy aktu normatywnego. Nie jest to akt powszechny, generalny i abstrakcyjny. Nie prowadzi do powstania po stronie obywateli jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków oraz nie wyznacza ich sytuacji prawnej. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze organizacyjno-porządkowym. Jej treścią jest jedynie postanowienie o zakończeniu bytu prawnego jednostki organizacyjnej. W konsekwencji jest ona typem aktu prawnego, któremu nie można przypisywać cech aktu normatywnego, co potwierdza aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych – por. wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., I OSK 2225/11, wyroki: WSA w Poznaniu z 21 listopada 2013 r., IV SA/Po 641/13; WSA w Rzeszowie z 30 października 2013 r., II SA/Rz 805/13; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 lutego 2016 r. II SA/Go 729/15, WSA w Białymstoku z 15 listopada 2011 r. II SA/Bk 534/11, WSA w Kielcach z 30 grudnia 2013 r., II SA/Ke 565/13; czy WSA w Łodzi z 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16, publikowane CBOSA.

Podkreślić natomiast należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tymczasem, przepis art. 89 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, z którego Rada Miasta wywiodła kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały, nie zawiera w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Sama zaś uchwała nie nosi cech generalności i abstrakcyjności. Nie może więc być uznana ona za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, i z tego powodu podlegać publikacji w urzędowym publikatorze.

Wymóg publikacji tej uchwały nie wynika również z przepisów szczególnych, nie mieści się więc w katalogu innych aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10, CBOSA).

Nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Z powyższego powodu postanowienie § 4 uchwały uzależniające wejście w życie kwestionowanej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 89 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 i 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Samo stwierdzenie nieważności § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Niezależnie od powyższego za sprzeczny z prawem należy również uznać § 2 przedmiotowej uchwały, w którym Rada Miasta Katowice postanowiła o przekazaniu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki Miejskiemu Przedszkolu Nr 45 w Katowicach. W treści § 2 zd. drugie uchwały Rada wskazała, że *Majątek likwidowanej jednostki staje się majątkiem Miejskiego Przedszkola Nr 45 w Katowicach*. Zdaniem organu nadzoru ww. regulacja narusza przepis art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2017 r., poz. 2077 ze zm.). Ustawodawca postanowił, że zasadą jest, iż należności i zobowiązania likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem należności i zobowiązania likwidowanej jednostki winien przejąć Urząd Miasta w Katowicach.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Rady Miasta Katowice Nr VI/108/19 Rady Miasta Katowice z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie likwidacji Miejskiego Przedszkola Nr 9 w Katowicach została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak