

17. 03. 2015

L. dz. 2505/15



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.131.6.2015.JW1

DN 17
E. GYDOWACZ

Wrocław, dnia 10 marca 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr V/27/15 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Syców publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 26 lutego 2015 r. uchwałę w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Syców publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

W § 3 uchwały zamieszczono klauzulę wejścia w życie aktu, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 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".

Kwestionowana uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się w wyżej wymienionym, ustawowym katalogu. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego. Aktami prawa miejscowego są te spośród aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące.

„Akty prawa miejscowego cechuje to, że mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z prawodawcą [...]. Są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Powszechność obowiązywania aktów prawa miejscowego [będąca ich immanentną cechą] ma [...] charakter podmiotowy” (D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3 s. 84).

W aktach ustalających sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Sycowie także ich nie zawiera. Żadna z zawartych w przepisach tej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną.

Zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Jest to wyłączny przedmiot regulacji uchwały stanowionej w oparciu o tę podstawę prawną. Brak powszechnie obowiązującego charakteru uchwały i brak możliwości jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uwidacznia się przy zestawieniu podstawy prawnej do

jej wydania z delegacjami ustawowymi zamieszczonymi w art. 17 ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Wskazano również, że uchwała rady gminy w tej sprawie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast w myśl art. 17 ust. 5 ustawy o systemie oświaty rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące.

Powszechnie obowiązujący charakter aktu stanowionego na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika z szerszego zakresu normowania, który obejmuje również określenie granic obwodów placówek oświatowych. Regulacje w tym przedmiocie bezpośrednio wpływają na sytuację prawną osób fizycznych objętych obowiązkiem szkolnym. Publikacja tej uchwały wynika zatem nie tylko z art. 17 ust. 4 zdanie trzecie ustawy o systemie oświaty, ale także z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Takie, trafne stanowisko zajęły również literatura i judykatura (porównaj: M. Bator, J. Dzedzyk, G. Ninard, *Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (część pierwsza: powiat, województwo)*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2008, nr 1, s. 126; wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II SA/Op 427/07, LEX nr 506852; wyrok WSA z dnia 21 listopada 2013 r., II SA/Op 394/13, LEX nr 1411012).

Uchwały stanowione na podstawie art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie regulują granic obwodów publicznych placówek oświatowych, a jedynie ustalają ich sieć, w związku z tym nie można przypisać im cech powszechności obowiązywania.

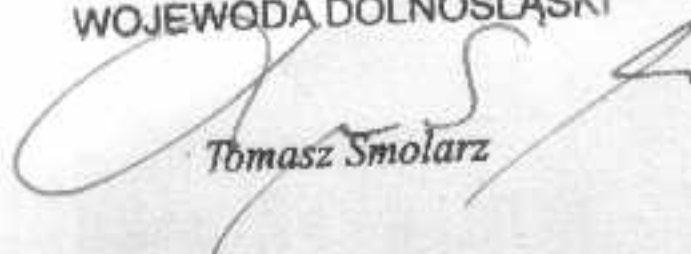
Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis uzależniający jej wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został wydany z istotnym naruszeniem prawa. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI


Tomasz Smolarz