



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 16-02-2023

Znak: PNK.I.4131.23.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/271/2023 Rady Gminy Łączna z dnia 12 stycznia 2023 roku w sprawie *powrotnego przejęcia Szkoły Podstawowej w Zaleziance* w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Łącznej na sesji w dniu 12 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę Nr XLV/271/2023 w sprawie powrotnego przejęcia Szkoły Podstawowej w Zaleziance. Przedmiotową uchwałą w oparciu m.in. o art. 9 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) Rada gminy w § 1 nadzorowanego aktu, postanowiła o przejęciu z dniem 1 stycznia 2023 r. do ponownego prowadzenia Szkoły Podstawowej w Zaleziance wraz z oddziałem przedszkolnym od Stowarzyszenia Rozwoju Społecznego „Zalezianka” z siedzibą w Zaleziance. W § 6 nadzorowanego aktu, wskazano iż organizację szkoły określa statut stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, a w § 8 niniejszego aktu uchwalono, iż uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 17 stycznia 2023 r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada w piśmie z dnia 8 lutego 2023 r. skierowanym do Wojewody przedstawiła swoje stanowisko w sprawie ponownego przejęcia szkoły od stowarzyszenia, odnosząc się do zastrzeżeń organu nadzoru i wskazując, iż naruszenie przez stowarzyszenie warunków umowy zawartej w dniu 1 września 2011 r.

o przekazaniu prowadzenia szkoły, daje podstawy do podjęcia nadzorowanej uchwały i uzasadnia powrotne przejęcie szkoły przez gminę.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, podjęta przez organ gminy uchwała narusza w sposób istotny przepisy prawa. W pierwszej kolejności należy podnieść, iż rada gminy podejmując przedmiotową uchwałę, powołała w podstawie prawnej niewłaściwe przepisy, wskazując na art. 9 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r., w związku z przejęciem do ponownego prowadzenia Szkoły Podstawowej w Zaleziance od stowarzyszenia. Na uwadze należy bowiem mieć okoliczność, iż do przekazania szkoły do prowadzenia przez Stowarzyszenie Rozwoju Społecznego „Zalezianka” doszło na gruncie przepisów ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. art. 5 ust. 5g w brzmieniu obowiązującym w dacie przekazania szkoły przez gminę stowarzyszeniu do prowadzenia. Jak wynika z uzasadnienia do nadzorowanej uchwały w dniu 01.09.2011 r. zawarto umowę między Gminą Łączna a Stowarzyszeniem Rozwoju Społecznego „Zalezianka” w sprawie przekazania prowadzenia szkoły podstawowej w Zaleziance wraz z oddziałami przedszkolnymi ww. stowarzyszeniu. Z kolei ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, której przepisy powołano w nadzorowanej uchwale, weszła w życie z dniem 1 września 2017 r. Stosownie natomiast do art. 260 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60), umowy, o których mowa w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, w drodze których przekazano prowadzenie placówek, zawarte przed dniem 1 września 2017 r., zachowują moc, a przepisy art. 5 ust. 5g-5r ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się odpowiednio.

W związku z powyższym, mając na uwadze przepisy przejściowe, należy przyjąć, iż w dotychczasowym zakresie, pomimo wejścia w życie 1 września 2017 r. ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, umowy o przekazanie prowadzenia placówek publicznych zawarte przed tym dniem pozostają w mocy. Jednocześnie mają do nich zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. przepisy art. 5 ust. 5g-5r ustawy o systemie oświaty. Zgodnie natomiast treścią art. 5 ust. 5j ustawy o systemie oświaty, jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana przejąć prowadzenie szkoły lub placówki przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, jeżeli osoba prowadząca szkołę lub placówkę nie wykonała polecenia, o którym mowa w art. 34 ust. 1 lub 2 tej ustawy, narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły lub placówki określone w umowie, o której mowa w ust. 5g. W tym przypadku umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy jednakże dodać, że aktualnie obowiązująca ustawa Prawo oświatowe w podobny sposób reguluje zagadnienie przekazania prowadzenia placówek oświatowych

podmiotom niepublicznym i ich powrotnego przejęcia przez gminy (zob. art. 9 ustawy - Prawo oświatowe).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, w przedmiotowej sprawie należało zastosować przepisy art. 5 ust. 5g-5r ustawy o systemie oświaty, zamiast powołanego w uchwale przepisu art. 9 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe.

Odnosząc się z kolei do merytorycznych motywów podjęcia nadzorowanej uchwały, należy wskazać, iż w uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż o podjęciu działań zmierzających do przejęcia prowadzenia szkoły przez gminę od stowarzyszenia zadecydowały dwie przesłanki, mianowicie niezłożenie do Wójta Gminy Łączna przez organ prowadzący szkołę w terminie do dnia 30 września 2022 r. wniosku o udzielenie dotacji na finansowanie zadań oświatowych, a tym samym naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2007 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.) oraz znaczący wzrost kosztów środków własnych gminy przekazywanych w ramach dotacji dla stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 5 ust. 5j ustawy o systemie oświaty, powtórzonym odpowiednio w art. 9 ust. 5 ustawy Pr. Oświatowe, jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana przejąć prowadzenie szkoły przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, jeżeli osoba prowadząca szkołę nie wykonała polecenia organu sprawującego nadzór pedagogiczny, o którym mowa w art. 34 ust. 1 lub 2 (oraz odpowiednio w art. 56 ust. 1 lub 2 ustawy Pr. Oświatowe), narusza ustawę lub warunki prowadzenia szkoły określone w umowie przekazania prowadzenia szkoły. W tym przypadku umowa ulega rozwiązaniu z dniem przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie wykazała, aby któraś z tych trzech przesłanek zaistniała w przedmiotowej sprawie, a podane w uzasadnieniu nadzorowanej uchwały przyczyny, nie uzasadniają w tym przypadku zastosowania przepisu o powrotnym przejęciu prowadzenia szkoły przekazanej osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego.

Wskazana przez organ gminy przyczyna ekonomiczna związana ze stałym wzrostem nakładów na utrzymanie szkoły na przestrzeni ostatnich kilku lat, szczególnie wzrost środków własnych gminy przekazywanych stowarzyszeniu w ramach rocznej dotacji, nie stanowi żadnej z przesłanek wskazanych w powołanych przepisach, zatem wskazana w uchwale przyczyna nie może stanowić podstawy do powrotnego przejęcia prowadzenia szkoły przez gminę od stowarzyszenia.

Z kolei odnosząc się do drugiej z podanych przez radę gminy przyczyn leżących u podstaw podjęcia nadzorowanej uchwały, tj. niezłożenie do Wójta Gminy Łączna przez organ prowadzący szkołę w terminie do dnia 30 września 2022 r. wniosku o udzielenie dotacji na finansowanie zadań

oświatowych, należy uznać, iż również nie wyczerpuje żadnej z przesłanek wskazanych w art. 5 ust. 5j ustawy o systemie oświaty (oraz odpowiednio art. 9 ust. 5 ustawy Pr. Oświatowe). Powołany w uzasadnieniu do nadzorowanej uchwały przepis art. 33 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w zakresie obowiązku przedstawienia w terminie do dnia 30 września 2022 r. wniosku o udzielenie dotacji nie ma bowiem zastosowania w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie należy doprecyzować, iż obowiązek ten został określony w art. 33 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Zgodnie z jego brzemieniem, w przypadku dotacji, o których mowa w art. 15, art. 17, art. 19, art. 21, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1 ww. ustawy, organ prowadzący przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę oraz placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, przekazuje organowi dotującemu informację o planowanej liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, nie później niż do dnia 30 września roku bazowego. Podstawę natomiast przyznania dotacji w odniesieniu do stowarzyszenia jako organu prowadzącego, jako dotacji na publiczną szkołę podstawową prowadzoną przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędącą szkołą specjalną w niniejszej sprawie, stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W odniesieniu natomiast do tego rodzaju dotacji ma zastosowanie art. 33 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, iż warunkiem otrzymania dotacji jest przekazanie przez szkołę danych do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego. W uzasadnieniu do uchwały w ogóle nie wskazano czy dane do SIO zostały przekazane, powołano się jedynie w tym zakresie na niezłożenie do organu dotującego w terminie do dnia 30 września 2022 r. wniosku o udzielenie dotacji, o którym to warunku nie wspomina art. 33 ust. 1 pkt 1 w odniesieniu do dotacji, o jakiej mowa w art. 18 ust. 1 ww. ustawy, przysługującej w tym przypadku Szkole Podstawowej w Zaleziance, prowadzonej przez stowarzyszenie. W tym zakresie zatem zarzut naruszenia przepisów ustawy sformułowany w uzasadnieniu do nadzorowanej uchwały, nie znajduje podstaw prawnych. Naruszenie prawa powinno być oczywiste i rażące, nie może budzić żadnych wątpliwości (zwłaszcza interpretacyjnych).

Ubocznie należy wskazać, iż w tym kontekście, nie sposób jest również zarzucić stowarzyszeniu naruszenia warunków prowadzenia szkoły, określonych w umowie przekazania prowadzenia szkoły zawartej dnia 1 września 2011 r., ponieważ wśród postanowień umownych brak jest zapisu wprowadzającego wymóg składania do Wójta Gminy Łączna wniosku o udzielenie dotacji na finansowanie zadań oświatowych przez organ prowadzący szkołę w terminie do dnia

30 września danego roku, na którą to okoliczność powołuje się rada gminy w przedmiotowej sprawie.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, podjęta przez organ gminy uchwała narusza przepis art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854 ze zm.). Z wyjaśnień bowiem rady gminy złożonych w toku postępowania nadzorczego, wynika iż projekt przedmiotowej uchwały nie był kierowany do zaopiniowania do odpowiednich organizacji związkowych reprezentujących środowisko nauczycieli na terenie gminy Łączna. W świetle zapisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Uprawnienia związków zawodowych mających status organizacji reprezentatywnych koncentrują się na sprawach objętych zadaniami związków zawodowych, a więc praw i interesów pracowników. Przekazanie szkoły, a tym samym zmiana w sferze podmiotu prowadzącego placówkę, w istotny sposób wpływa na sytuację zatrudnionych w niej pracowników. Nieprzedstawienie projektu uchwały w tym zakresie do zaopiniowania związkom zawodowym, narusza zatem prawo. Wskazał na to uwagę również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 lipca 2020 r., III SA/Gl 285/20. W powołanym wyroku WSA stwierdził, że naruszenie obowiązku poddania opiniowaniu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły jest naruszeniem prawa, które daje podstawę stosowania sankcji nieważności. Nie jest to naruszenie, które można zakwalifikować do nieistotnego naruszenia prawa, gdyż z treści przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych jednoznacznie wynika, że prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych posiada organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego. Na mocy przywołanego przepisu art. 19 ustawy o związkach zawodowych ustawodawca uczynił związki zawodowe podmiotem biorącym udział w procesie legislacyjnym w zakresie objętym ich zadaniami. Brak zatem przekazania nadzorowanej uchwały do konsultacji w trybie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, narusza przepisy w tym zakresie. Nie sposób zgodzić się jednocześnie ze stanowiskiem rady gminy zawartym w piśmie z dnia 8 lutego 2023 r., w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, iż z uwagi na fakt, że w Szkole Podstawowej w Zaleziance nie działają związki zawodowe, brak jest wymogu przekazania projektu takiej uchwały do zaopiniowania w trybie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Przepis art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z 6 lipca

2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Z przepisu tego wynika, że wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze będącym przedmiotem regulacji danego aktu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2015 r., I OSK 818/15). Uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne również od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego.

Biorąc pod uwagę, iż aktualnie działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, należy w konsekwencji powyższego przyjąć, iż w przedmiotowej sprawie nie spełniono wymogu zaopiniowania zamiaru przejęcia przez gminę do ponownego prowadzenia Szkoły Podstawowej w Zaleziance przez reprezentatywne organizacje związkowe.

Tym samym, należy podkreślić, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały trzeba także wyróżnić konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności tego aktu prawnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.05.2017 r., IV SA/Wr 2/17).

Nadzorowaną uchwałę należy uznać za wadliwą również z innych względów proceduralnych, mianowicie jak wynika z uzasadnienia do podjętej uchwały, umowa z dnia 1 września 2011 r. dotycząca przekazania prowadzenia szkoły, zawarta pomiędzy gminą Łączna a stowarzyszeniem, została rozwiązana przez gminę w trybie natychmiastowym z dniem 31 grudnia 2022 r. W niniejszej sprawie zatem, gmina Łączna najpierw podjęła działania w sferze cywilnoprawnej poprzez rozwiązanie łączącej strony umowy, a następnie organ stanowiący gminy na sesji w dniu 12 stycznia 2023 r. podjął uchwałę w sprawie powrotnego przejęcia Szkoły Podstawowej w Zaleziance od stowarzyszenia, określać jednocześnie datę przejęcia szkoły z mocą

wsteczną od dnia 1 stycznia 2023 r. W ocenie organu nadzoru, taka kolejność procedowania w przedmiotowej sprawie jest wadliwa i niezgodna z treścią art. 5 ust. 5j zdanie drugie ustawy o systemie oświaty (odpowiednio art. 9 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe). Organ gminy powinien w pierwszej kolejności podjąć decyzję wyrażoną w uchwale o przejęciu do ponownego prowadzenia szkoły od Stowarzyszenia Rozwoju Społecznego „Zalezianka” i określić w niej termin przejęcia placówki, tak aby było możliwym zachować wszystkie wymogi związane z procedurą powrotnego przejęcia szkoły od stowarzyszenia. Uchwała tego rodzaju wskazuje na wolę rozwiązania - w wykonaniu uchwały - umowy o przekazanie danej szkoły (wymienionej z nazwy i siedziby) określonej osobie prawnej. W dalszej kolejności na mocy podjętej uchwały, umowa dotycząca przekazania prowadzenia szkoły, ulega rozwiązaniu przez z dniem przejęcia określonym w uchwale. W niniejszej sprawie natomiast najpierw doszło do rozwiązania z dniem 31 grudnia 2022 r. umowy, a następnie do podjęcia w dniu 12 stycznia 2023 r. uchwały w tym zakresie i ustalenia z mocą wsteczną dnia przejęcia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy zatem przyjąć, iż tak jak przekazanie szkoły w drodze umowy osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, może nastąpić jedynie „na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny”, tak samo rozwiązanie tej umowy musi poprzedzać podjęcie stosownej uchwały o przejęciu szkoły do ponownego prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego. Oznacza to przede wszystkim wymóg podjęcia stosownej uchwały organu stanowiącego j.s.t. i określenia w niej prawidłowo daty przejęcia placówki do ponownego prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego, tak aby było możliwym podjęcie w odpowiedniej chronologii czasowej wszystkich czynności organizacyjno-technicznych związanych z przejęciem szkoły przez gminę.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że nadzorowana uchwała została podjęta niezgodnie z prawem, z uwagi na niezachowanie właściwego trybu przewidzianego w zakresie przejęcia do ponownego prowadzenia szkoły od niesamorządowej osoby prawnej oraz ustalenia w uchwale daty przejęcia szkoły z mocą wsteczną od 1 stycznia 2023 r., co determinuje konieczność stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru, działania gminy w zakresie oświaty winny cechować się przewidywalnością i stabilnością tak, aby minimalizować napięcia i niepokój w społeczności lokalnej, a gmina powinna była dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić zainteresowanym, w szczególności rodzicom dzieci, pracownikom szkoły oraz stowarzyszeniu prowadzącemu szkołę stosownych informacji dotyczących przyszłości tej placówki. Umowa bowiem przekazania prowadzenia szkoły zawarta ze stowarzyszeniem została rozwiązana w trybie natychmiastowym z dniem 31 grudnia 2022 r.

Ponadto w § 6 nadzorowanego aktu, wskazano iż organizację szkoły określa statut stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Zgodnie natomiast z art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, to rada szkoły uchwała statut szkoły lub placówki na podstawie projektu statutu przygotowanego przez radę pedagogiczną. Dokonuje tego na podstawie projektu statutu przygotowanego przez radę pedagogiczną. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie miała zatem kompetencji do nadania przejmowanej szkole statutu. Wymaga podkreślenia także, że szkoła przekazana do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu nie przestaje być szkołą publiczną. Jednocześnie należy wskazać, że w tym przypadku nie ma zastosowania art. 88 ust. 7 ww. ustawy, zgodnie z którym pierwszy statut szkoły lub placówki uchwała organ prowadzący, który zakłada szkołę lub placówkę. Przejmowana przez gminę do ponownego prowadzenia szkoła istnieje i funkcjonuje od długiego czasu i na mocy nadzorowanej uchwały podlega jedynie przejęciu przez gminę do ponownego prowadzenia.

Należy również podnieść, że w ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie zawiera norm uzasadniających zaliczenie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. W § 8 nadzorowanego aktu wskazano natomiast, iż uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie z mocą wsteczną z dniem 1 stycznia 2023 r. Powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały oraz jej publikacji podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.). Rada przy podejmowaniu uchwały zastosowała bowiem przepisy właściwe dla aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała przedmiotową uchwałę, przyjmując niezasadnie obowiązek jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nadzorowana uchwała organu stanowiącego, ze względu na fakt, że dotyczy konkretnej czynności (przejęcia prowadzenia szkoły) ma charakter jednorazowy i konkretny. Powyższa uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (przejęcia prowadzenia szkoły) skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 248/18). Uchwała ta nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, który organ nadzoru podziela, wedle którego uchwały

dotyczące tworzenia, przekształcenia lub przejęcia samorządowych jednostek budżetowych należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 807/09).

Uchwała w sprawie przejęcia przez gminę od stowarzyszenia do ponownego prowadzenia szkoły jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W świetle powyższych rozważań w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym i aby jego wejście w życie było uzależnione od takiej publikacji.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski