

I OZ 691/12 - Postanowienie

Data orzeczenia	2012-09-18
Data wpływu	2012-08-27
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Jan Paweł Tarno /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6144 Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Wstrzymanie wykonania aktu
Sygn. powiązane	III SA/Łd 496/12
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Oddalono zażalenie
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 61 § 3; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Jan Paweł Tarno, po rozpoznaniu w dniu 18 września 2012 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zażalenia Rady Miejskiej w Pajęcznie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 lipca 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 496/12 o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w sprawie ze skargi J. K. i R. S. na uchwałę Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 24 lutego 2012 r., Nr 125/XVI/12 w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Gajęcicach Starych postanawia: oddalić zażalenie.

Uzasadnienie

Postanowieniem z 13 lipca 2012 r., III SA/Łd 496/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wstrzymał wykonanie uchwały Rady Miejskiej w Pajęcznie z 24 lutego 2012 r., Nr 125/XVI/12 w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Gajęcicach Starych w sprawie ze skargi J. K. i R. S. na wskazaną uchwałę.

W uzasadnieniu, Sąd pierwszej instancji podniósł, że w dołączonym do skargi wniosku o wstrzymanie wskazano, że z uwagi na termin likwidacji szkoły, który w uchwale przewidziany został na dzień 31 sierpnia 2012 roku zachodzi przesłanka niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody. W ocenie skarżących likwidacja szkoły wywołuje skutki trudne do odwrócenia. Wniosek jest uzasadniony z uwagi na rozpoczynający się z dniem 1 września 2012 roku nowy rok szkolny, dobro dzieci i konieczność zapewnienia prawidłowego procesu organizacji zajęć dydaktycznych. Ponadto skarżący podnieśli, że zaskarżona uchwała nie weszła jeszcze w życie, ponieważ skutek w postaci likwidacji szkoły jeszcze nie nastąpił.

W odpowiedzi Rada Miejska w Pajęcznie podkreśliła, że powyższa uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego, które stosownie do treści art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wchodzi w życie po ich ogłoszeniu. W niniejszej sprawie podjęta 24 lutego 2012 r. uchwała Nr 125/XVI/12 została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 29 marca 2012 roku, pod poz. 1051, natomiast weszła w życie w dniu 13 kwietnia 2012 roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wstrzymując wykonanie zaskarżonej uchwały podkreślił, że istnieje realne i bezpośrednie niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wiążące się ze zrealizowaniem przez Radę Miejską w Pajęcznie uchwały w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Gajęcicach Starych. Likwidacja szkoły wiąże się z rozwiązaniem stosunków pracy z nauczycielami i pracownikami niepedagogicznymi zlikwidowanej szkoły i ewentualnym nawiązaniem przez nich nowych stosunków pracy; ewentualnie rozporządzeniem budynkiem szkoły i jego wyposażeniem oraz rozproszeniem dzieci dotychczas pobierających naukę w szkole. Powrót do stanu poprzedniego może zatem nastąpić po dłuższym czasie i przy stosunkowo dużym nakładzie prac organizacyjnych i środków związanych z realizacją dotychczasowych

zobowiązań Gminy i zaciągnięciem nowych zobowiązań, związanych z reaktywacją likwidowanej szkoły.

Ponadto, Sąd pierwszej instancji wyraził pogląd, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Wyraz temu, że charakter uchwały o likwidacji szkoły, podjętej na podstawie upoważnienia zamieszczonego w art. 59 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – zwanej dalej u.s.g., nie jest jednolicie postrzegany, dał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010 roku, sygn. I OPS 2/10. Naczelny Sąd Administracyjny uznając uchwałę o likwidacji szkoły za akt prawny, którego projekt podlega opiniowaniu przez związek zawodowy, sformułował pogląd o normatywnym i generalnym charakterze uchwały o likwidacji szkoły.

W niniejszej sprawie Sąd stanął na stanowisku, że zaskarżona uchwała nie zawiera norm o charakterze generalnym gdyż skierowana jest do określonego z góry kręgu osób tzn. do nauczycieli, pracowników niepedagogicznych szkoły czy też do rodziców dzieci uczęszczających do szkoły. Nadto uchwała podlega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Dotyczy ona zatem z góry określonej kategorii osób i indywidualizuje ich sytuację prawną. Nie stanowi ona źródła norm postępowania dla całej społeczności lokalnej. Również ustawa o systemie oświaty nie nazywa takiej uchwały aktem prawa miejscowego.

Zażaleniem zaskarżono opisane wyżej postanowienie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucając mu naruszenie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) – zwanej dalej p.p.s.a. poprzez błędne uznanie, że po stronie skarżącej istnieją przesłanki niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody; art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.) poprzez nieuznanie przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego.

Wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, ewentualnie o rozpoznanie sprawy co do istotny przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W uzasadnieniu podkreślono, że uchwała, choć skierowana jest do określonej grupy mieszkańców, to jednak jej skutek ma znaczenie dla całej gminy i jej mieszkańców. O charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna i regulowana przezeń materia. W art. 59 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) określona została procedura likwidacji szkoły. Z art. 5c pkt 1 tej ustawy, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 59 ust. 1 ustawy wykonuje rada gminy.

Żaden przepis nie statuuje legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała zawiera w swej treści regulację o charakterze normatywnym, jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, skierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec gminy oraz zawiera tzw. novum normatywne, co przesądza, że należy ją traktować jako akt prawa miejscowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10 stwierdził, że "zważywszy na niedookreślony krąg osób, których badane uchwały dotyczą można uznać zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę o likwidacji szkoły za akt generalny, przy czym pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym, a druga aktem generalnym zawierającym normy, czyli normatywnym".

Na mocy przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych..., wojewódzki dziennik

urzędowy został powołany do promulgacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz do ogłaszania innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią. Zgodnie z art. 13 pkt 2 tej ustawy, akty prawa miejscowego podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym – w niniejszej sprawie Województwa Łódzkiego i co do zasady wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zażalenie nie mogło odnieść zamierzonego skutku.

W sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd wyrażony w postanowieniu tego Sądu z 31 sierpnia 2012 r., I OZ 670/12, że uchwała o likwidacji szkoły, podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty "nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Jest to akt sformułowany w sposób konkretny (tak pod względem podmiotowym - jego adresaci to rodzice i dzieci likwidowanej jednostki, jak i przedmiotowym - skonkretyzowana jest dokładnie likwidowana szkoła). Uchwała o likwidacji ulega jednokrotnemu wykonaniu, a nie jak to jest właściwe dla aktów normatywnych o stricte takim charakterze (np. akty prawa miejscowego), wielokrotnie. Nadto, sam ustawodawca nie uznał (nie nazwał) uchwały o likwidacji szkoły aktem prawa miejscowego ani bezpośrednio, ani też pośrednio, np. poprzez wskazanie, że akt ten podlega opublikowaniu w dzienniku urzędowym województwa. O charakterze omawianej uchwały i uznaniu jej jako aktu prawa miejscowego nie może też świadczyć to, iż uchwała ta została z inicjatywy organu opublikowana" w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny wziął pod uwagę czas rozpoznawania zażalenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowił o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały 13 lipca 2012 r. Do akt sprawy nie wpłynęła informacja, że do tego momentu wykonana została uchwała o likwidacji szkoły (termin likwidacji szkoły przewidziany został w uchwale na dzień 31 sierpnia 2012 r.). Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, że wykonanie zaskarżonej uchwały spowodowałoby trudne do odwrócenia skutki ze względu na fakt, że w Polsce rozpoczęcie roku szkolnego następuje z dniem 1 września.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 i art. 197 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postanowił jak w sentencji.