

III SA/Łd 496/12 - Postanowienie

Data orzeczenia	2012-07-13
Data wpływu	2012-06-12
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
Sędziowie	Janusz Nowacki /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
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 61 par 1 , 3 i 5; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Dnia 13 lipca 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Janusz Nowacki po rozpoznaniu w dniu 13 lipca 2012 roku na posiedzeniu niejawnym wniosku J. K. i R. S. o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały w sprawie ze skargi J. K. i R. S. na uchwałę Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 24 lutego 2012 roku Nr 125/XVI/12 w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Gajęcicach Starych p o s t a n a w i a : wstrzymać wykonanie zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 8 maja 2012 roku J. K. i R. S. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 24 lutego 2012 roku, Nr 125/XVI/12 w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w Gajęcicach Starych. W skardze skarżący wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, zawarli również wniosek o wstrzymanie jej wykonania z uwagi na zaistnienie przesłanek niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody i spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W uzasadnieniu wniosku skarżący podnieśli, iż 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. Z uwagi bowiem na rozpoczynający się z dniem 1 września 2012 roku nowy rok szkolny, mając na względzie dobro dzieci i konieczność zapewnienia prawidłowego procesu organizacji zajęć dydaktycznych, uzasadnionej jest wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały do czasu rozstrzygnięcia kwestii jej zgodności z prawem. Ponadto skarżący podnieśli, iż zaskarżona uchwała nie weszła jeszcze w życie, ponieważ skutek w postaci likwidacji szkoły jeszcze nie nastąpił.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Pajęcznie wniosła o oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały wskazując, iż 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 w dniu 24 lutego 2012 roku 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 zważył co następuje:

Wniosek zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012r., nr 270) –[zwaną dalej w skrócie- p.p.s.a.], wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. W myśl natomiast art. 61 § 3

p.p.s.a., po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

Przez niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków należy rozumieć taki stan, w wyniku którego może zostać wyrządzona szkoda, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot świadczenia ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy jej pierwotnych cech.

W niniejszej sprawie zachodzi powyższa sytuacja, bowiem 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 natomiast 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 zlikwidowanej szkoły.

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Należy zaznaczyć, iż w orzecznictwie i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że pod pojęciem aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Aktem takim jest więc każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszącym się do indywidualnie oznaczonego podmiotu lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie "konsumowanym" poprzez jednokrotne zastosowanie lecz mogącym zostać wykorzystanym w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji. Pogląd taki wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 marca 2001r., sygn. akt SA/Bk 1532/000, OSP nr 11 z 2002r. poz.138.

Przepisy ustaw ustrojowych (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o administracji rządowej w województwie) uzupełniają elementy wyróżniające akt prawa miejscowego o: istnienie wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (generalnego lub szczegółowego), określenie konkretnego adresata kompetencji prawotwórczych (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wojewoda czy organy administracji niezespolonej), obwarowanie wejścia w życie aktu stosownym ogłoszeniem, określenie formy wydania, poddanie aktu prawa miejscowego kontroli przez organy nadzoru i sąd administracyjny. W płaszczyźnie merytorycznej akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, a normy w nich zawarte winny być generalne i abstrakcyjne. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś przez wymienienie ich z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju.

Abstrakcyjność zaś normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Wyraz temu, że charakter uchwały o likwidacji szkoły, podjętej na podstawie upoważnienia zamieszczonego w art. 59 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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, w której przesądził obowiązek poddania opiniowaniu projektu takiej uchwały, bądź projektu uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. 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, iż 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.

Reasumując powyższe rozważania, w ocenie Sądu, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, iż w okolicznościach niniejszej sprawy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody i spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, co uzasadnia zastosowanie instytucji ochrony tymczasowej określonej w art. 61 § 3 p.p.s.a. Faktyczna bowiem likwidacja szkoły jest czynnością trudno odwracalną. Ewentualne natomiast stwierdzenie nieważności wykonanej już uchwały mimo, że wyeliminuje skutek prawny tej uchwały, może jednak nie przywrócić automatycznie stanu poprzedniego w sferze faktycznej. W postępowaniu o ochronę tymczasową (o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały) Sąd nie mógł jednak badać prawidłowości postępowania administracyjnego, gdyż niweczyłoby to kontrolę sądową legalności zaskarżonej uchwały.

Odnosnie kwestii naruszenia interesu prawnego skarżących przez zaskarżoną uchwałę to jest to okoliczność sporna i nie podlega ona rozstrzygnięciu w postanowieniu w przedmiocie wstrzymania wykonania uchwały.

W tej sytuacji wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały należało uznać za zasadny i na podstawie art. 61 § 3 i § 5 p.p.s.a., Sąd orzekł jak postanowieniu.

a.ł.