

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR NK-I.4131.263.2012.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2012 r.

Rada Powiatu Gorzowskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Nr 101/XV/2012 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 26 czerwca 2012r. w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Lipkach Wielkich.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca br. Rada Powiatu Gorzowskiego podjęła uchwałę Nr 101/XV/2012 w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Lipkach Wielkich. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 3 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art.13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (j.t. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Gorzowskiego postanowiła, że z dniem 1 września 2012 roku przekształca się Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną realizującą dwuletni okres nauczania, wchodzącą w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Lipkach Wielkich, w Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną o trzyletnim cyklu kształcenia. W § 3 uchwały postanowiono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie przekształcenia zasadniczej szkoły zawodowej specjalnej nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy powiatu zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie powiatowym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (tak wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr 101/XV/2012 nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Akt ten dotyczy z góry określonej kategorii osób - rodziców uczniów zasadniczej szkoły zawodowej specjalnej. Nie stanowi źródła norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania powiatu zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych - w tym przypadku przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Lipkach

Wielkich, realizującej dwuletni okres nauczania, w Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną o trzyletnim cyklu kształcenia.

Podobne wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2011r. sygn. akt: II SA/Bk 534/11 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 24 września 2008r. sygn. akt II SA/Go 456/08. Wprawdzie ww. orzeczenia dotyczą likwidacji szkół publicznych, jednakże przepisy dotyczące likwidacji szkoły stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły/placówki (art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty).

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego powiatu, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto wskazać należy również, że w podstawie prawnej uchwały należało przywołać art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011r. Nr 205, poz. 1206).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek