

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.303.2012.AHor**

**z dnia 26 września 2012 r.**

#### **Rada Powiatu Zielonogórskiego**

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność:

1. § 4 Uchwały Nr XIX/172/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Czerwieńsku oraz likwidacji niektórych szkół wchodzących w jego skład;

2. § 4 Uchwały Nr XIX/173/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie likwidacji niektórych szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie;

3. § 3 Uchwały Nr XIX/174/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie wszczęcia likwidacji niektórych szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie;

4. § 3 Uchwały Nr XIX/175/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie;

5. § 3 Uchwały Nr XIX/176/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Sulechowie;

6. § 3 Uchwały Nr XIX/177/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie przekształcenia Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego w Sulechowie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 23 sierpnia 2012 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła Uchwały: Nr XIX/172/2012 w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Czerwieńsku oraz likwidacji niektórych szkół wchodzących w jego skład; Nr XIX/173/2012 w sprawie likwidacji niektórych szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie; Nr XIX/174/2012 w sprawie wszczęcia likwidacji niektórych szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie; Nr XIX/175/2012 w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Sulechowie; Nr XIX/176/2012 w sprawie przekształcenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Sulechowie; Nr XIX/177/2012 w sprawie przekształcenia Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego w Sulechowie. Uchwały te zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2012 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna w/w uchwał Rady Powiatu doprowadziła do wniosku, że przepisy: § 4 Uchwały Nr XIX/172/2012, § 4 Uchwały Nr XIX/173/2012, § 3 Uchwały Nr XIX/174/2012, § 3 Uchwały Nr XIX/175/2012, § 3 Uchwały Nr XIX/176/2012 oraz § 3 Uchwały Nr XIX/177/2012 – czyli przepisy o wejściu w życie tych uchwał, w istotny sposób naruszają prawo, tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). We wszystkich wymienionych wyżej przepisach badanych uchwał znalazł się identyczny zapis: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takich terminów oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotowe uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru podjęte na podstawie art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U.z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) uchwały w sprawie rozwiązania zespołu szkół, likwidacji szkół oraz przekształcenia szkół nie stanowią aktów 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 żadna z badanych uchwał nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie takiej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Przedmiotowe uchwały są aktami podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanymi, ulegającymi skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwałach. Dotyczą one z góry określonych kategorii osób i indywidualizują ich sytuację prawną. Nie stanowią źródeł norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz są aktami kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującymi sposoby działania powiatu zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych - w tym przypadku rozwiązania zespołu szkół, likwidacji szkół oraz przekształcenia szkół.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt: II SA/Bk 534/11 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Go 456/08.

Kwestionowane uchwały nie podlegały zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o których mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiane uchwały nie mieściły 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. Badane uchwały, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie mogą być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uzależnienie wejście w życie uchwał rady powiatu od ich ogłoszenia w urzędowym promulgatorze, w sytuacji gdy nie są one aktami prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności takich przepisów. W tej sytuacji należy więc przyjąć, że przedmiotowe uchwały Rady Powiatu Zielonogórskiego, zgodnie z ogólną zasadą, weszły w życie z dniem ich podjęcia przez Radę.

Należy również zauważyć, że część z badanych uchwał dotknięta jest także innymi wadami prawnymi, które nie mają jednak charakteru kwalifikowanego. Ponieważ uchybienia te stanowią nieistotne naruszenie przepisów prawa, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności podjętych uchwał z tych przyczyn.

W toku prowadzenie postępowania wyjaśniającego organ nadzoru zwrócił się do Lubuskiego Kuratora Oświaty w Gorzowie Wlkp. o wydanie opinii dot. badanych uchwał. Kurator zgłosił zastrzeżenia co do poprawności

Uchwał: Nr XIX/174/2012, Nr XIX/175/2012, Nr XIX/176/2012, Nr XIX/177/2012. Zastrzeżenia sformułowane przez Kuratora w pełni podziela organ nadzoru, a są one następujące.

W Uchwale Nr XIX/174/2012 w podstawie prawnej Rada powinna wskazać również art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206). W Uchwałach Nr XIX/175/2012 i XIX/176/2012 w podstawach prawnych powinien zostać również powołany art. 8 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zaś w Uchwale Nr XIX/177/2012 należało przywołać także art. 8 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy.

Ponadto wskazać należy, iż w merytorycznej treści Uchwał Nr XIX/175/2012, Nr XIX/176/2012 i Nr XIX/177/2012 powinna zostać wskazana pełna nazwa typu danej szkoły. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty szkoły ponadgimnazjalne dzielą się m.in. na następujące typy: trzyletnią zasadniczą szkołę zawodową, której ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie, a także dalsze kształcenie począwszy od klasy drugiej liceum ogólnokształcącego dla dorosłych (lit „a”) oraz trzyletnie liceum ogólnokształcące, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego (lit „b”). W związku z tym w treści Uchwały Nr XIX/175/2012 powinien znaleźć się zapis, że Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych im. gen. Władysława Sikorskiego w Sulechowie jest trzyletnią zasadniczą szkołą zawodową, której ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie, a także dalsze kształcenie począwszy od klasy drugiej liceum ogólnokształcącego dla dorosłych (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit „a”). Identyfikacyjny zapis powinien znaleźć się w Uchwale Nr XIX/176/2012 dotyczącej Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Specjalnym Ośrodku Szkolno – Wychowawczym w Sulechowie. Zaś w treści Uchwały Nr XIX/177/2012 powinien znaleźć się zapis, że Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Sulechowie jest trzyletnim liceum ogólnokształcącym, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit „b”).

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**