



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 marca 2021 r.

Poz. 1356



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.95.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 marca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/207/2021 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie założenia Branżowej Szkoły I Stopnia w Małaszewiczach i włączenia jej do Zespołu Szkół im. Władysława Stanisława Reymonta w Małaszewiczach, w części obejmującej jej §5 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/207/2021 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie założenia Branżowej Szkoły I Stopnia w Małaszewiczach i włączenia jej do Zespołu Szkół im. Władysława Stanisława Reymonta w Małaszewiczach, w części obejmującej jej § 5 w brzmieniu: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/207/2021 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 marca 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Białej Podlaskiej utworzyła oraz włączyła z mocą od 1 września 2021 r. w strukturę Zespołu Szkół im. Władysława Stanisława Reymonta w Małaszewiczach, ul. Kolejarzy 16, 21-540 Małaszewice, Branżową Szkołę I Stopnia w Małaszewiczach (§ 1 i § 2 uchwały). Akt założycielski Szkoły stanowi załącznik nr 1 do uchwały, zaś Statut Szkoły stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

W § 5 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w cyt. przepisie ustawy, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach (por. P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć. Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych powiatu.

Uchwała Nr XXXIII/207/2021 nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania powiatu zmierzające do osiągnięcia określonych celów (utworzenie szkoły i włączenie jej do zespołu szkół), skierowanym do organów powiatu oraz podporządkowanych powiatowi 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 2018r., sygn. akt II SA/OI 248/18).

Przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała 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.

Uchwała w sprawie utworzenia szkoły oraz włączenia jej do zespołu szkół (placówek) 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.

Stanowisko organu nadzoru wpisuje się w szerszą koncepcję orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 808/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 565/13 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Jak trafnie wywiódł w wyroku z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt. II SA/Lu 278/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie: *„Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że załącznikiem do zaskarżonej uchwały jest statut szkoły, będący tzw. aktem prawa zakładowego. Statut ten nie należy do żadnej z kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to zarówno z istoty tego aktu, jak i z treści art. 58 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego rada gminy może nadać tylko pierwszy statut tej jednostki. Dokonywanie zmian statutu lub niektórych jego postanowień należy natomiast do organów szkoły – rady pedagogicznej i rady szkoły (art. 42 ust. 1 i art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Należy w związku z tym podzielić stanowisko skarżącego, że skoro organ szkoły (rada pedagogiczna, rada szkoły) jest uprawniony do zmiany statutu szkoły przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Dokonywanie zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, dopuszczalne jest bowiem wyłącznie aktami prawnymi tej samej rangi, zaś organy szkoły nie należą do kręgu podmiotów upoważnionych - w świetle art. 94 Konstytucji RP - do stanowienia aktów prawa miejscowego. Skoro zatem wskazana na wstępie uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny, to rada gminy nie miała podstaw, by w § 4 uchwały uzależnić jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.*

Zdaniem organu nadzoru powyższe stanowisko zachowuje w pełni aktualność także w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/207/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI
Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Starosta Bialski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Białej Podlaskiej