

BRZ. 0004.55.2016



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr. poczt. 297
ul. Grunwaldzka 15

Rzeszów, 2016-09-13

P-II.4131.2.187.2016

BRZ
16.08.16
[signature]



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 814),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3 i § 6 uchwały Nr XVIII/135/2016 Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia Przedszkola Specjalnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno - Wychowawczym w Ropczycach.

UZASADNIENIE

W dniu 11 sierpnia 2016 r. Rada Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego podjęła uchwałę Nr XVIII/135/2016 w sprawie utworzenia Przedszkola Specjalnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno - Wychowawczym w Ropczycach.

W § 3 powyższej uchwały rada postanowiła nadać akt założycielski przedszkola stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Należy jednak podkreślić, iż nie ma potrzeby sporządzania „aktu założycielskiego” w formie odrębnego dokumentu, gdyż tym aktem jest uchwała o utworzeniu przedszkola. Ustawodawca posłużył się ogólnym pojęciem „akt założycielski”, który może przybrać różną formę w zależności od podmiotu tworzącego szkołę (przedszkole), np.: uchwała, rozporządzenie lub zarządzenie.

Ponadto w § 6 uchwały postanowiono, że akt ten wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Zdaniem

organu nadzoru charakter przedmiotowej uchwały nie uprawnia do jej uznania za akt prawa miejscowego.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296). Określony w artykule 13 tej ustawy katalog aktów prawnych jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany. Należy wskazać, że w myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez radę powiatu zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie powiatowym i stosownie do art. 40 tej ustawy rada może wydawać akty wykonawcze na podstawie szczegółowego umocowania ustawowego (ust. 1), akty samoistne o charakterze strukturalno - organizacyjnym w zakresie wymagającym uregulowania w statucie, szczegółowego trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz akty o charakterze porządkowym (ust. 2). Przepisy powołanej ustawy nie zawierają definicji legalnej aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Nie wszystkie bowiem akty podjęte przez radę gminy na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Również pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie (por. D. Dąbek „Prawo miejscowe samorządu terytorialnego” oficyna wydawnicza BRANTA, Kraków 2004). 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. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując ich sytuację prawną.

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, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje.

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy, przypomnieć trzeba, że uchwała w sprawie utworzenia przedszkola, została przez Radę Powiatu uznana za akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru, stanowisko to jest błędne, bowiem uchwała została skierowana do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. Ponadto uchwała ta nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na dominujący w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09).

Tak więc w sytuacji, gdy żaden z przepisów prawa, a także charakter zaskarżonej uchwały w sprawie utworzenia jednostki nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego, to postanowienie § 6 tej uchwały, iż podlega ona publikacji w dzienniku

urzędowym województwa, zostało określone w sposób naruszający przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

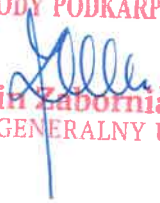
Ponadto należy zwrócić uwagę na nieprawidłowości występujące w Statucie Przedszkola stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały:

- § 2 ust. 3 i § 8 ust. 7 są niezgodne z § 6 ust. 3 załącznika Nr 1 rozporządzenia MEN w sprawie ramowych statutow – „Ramowy statut publicznego przedszkola”,
- § 3 ust. 1 jest sprzeczny z § 15,
- § 4 ust. 2 stanowi powtórzenie ust. 1,
- w § 6 brak zapisu o możliwości utworzenia Rady Rodziców,
- § 7 ust. 2 jest sprzeczny z § 4 „ramowego statutu publicznego przedszkola”,
- w § 12 ust.3 określenie kwalifikacji nauczycieli nie jest zgodne z rozporządzeniem MEN w sprawie szczegółowych kwalifikacji nauczycieli.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Starosta Ropczycko-Sędziszowski
2. Przewodniczący Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego