

UCHWAŁA Nr VII /65 /2011
RADY POWIATU INOWROCŁAWSKIEGO
z dnia 28 kwietnia 2011 r.

w sprawie nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszeń prawa

Na podstawie art. 87 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.¹) uchwała się, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania Rady Miejskiej Inowrocławia do usunięcia naruszeń prawa, wynikających z uchwał Rady Powiatu Inowrocławskiego: Nr XLII/417/2010 z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Powiatu Inowrocławskiego do podejmowania czynności w zakresie utworzenia gimnazjum dwujęzycznego oraz Nr XLIII/429/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie założenia gimnazjum oraz nadania statutu polegających na naruszeniu art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 8 oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), a także art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

§ 2. Wykonanie uchwały powierzyć Przewodniczącemu Rady Powiatu Inowrocławskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Powiatu Inowrocławskiego

Ryszard Jagodziński



¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200 poz. 1688, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055; z 2007 r. Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113.

**UZASADNIENIE DO UCHWAŁY Nr VII / 65 /2011
RADY POWIATU INOWROCŁAWSKIEGO
z dnia 28 kwietnia 2011 r.**

w sprawie nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszeń prawa

Rada Powiatu Inowrocławskiego podjęła 28 maja 2010 r. uchwałę Nr XLII/417/2010 w sprawie upoważnienia Zarządu Powiatu Inowrocławskiego do podejmowania czynności w zakresie utworzenia gimnazjum dwujęzycznego oraz 30 czerwca 2010 r. uchwałę Nr XLIII/429/2010 w sprawie założenia gimnazjum oraz nadania statutu.

Pismem z 4 kwietnia 2011 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Inowrocławia przesłał Przewodniczącemu Rady Powiatu Inowrocławskiego uchwałę Nr VII/66/2011 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wezwania do usunięcia naruszeń prawa w uchwałach Rady Powiatu Inowrocławskiego.

W wyżej wymienionej uchwale Rada Miejska Inowrocławia postanowiła wezwać do usunięcia naruszeń prawa w wyżej wymienionych uchwałach Rady Powiatu Inowrocławskiego.

Po rozpoznaniu wniesionego wezwania na uchwały Rady Powiatu w trybie art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) tutejszy organ ustalił, iż wniesione wezwanie nie zawiera uzasadnionych przesłanek do jego uwzględnienia.

Zgodnie z art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Powyższy przepis jest przepisem szczególnym - *lex specialis* - w stosunku do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), stanowiącymi przepisy ustrojowe, tzw. *lex generalis*. Z tego powodu przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty stanowił samodzielną podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr XLII/417/2010 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Powiatu Inowrocławskiego do podejmowania czynności w zakresie utworzenia gimnazjum dwujęzycznego oraz podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr XLIII/429/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie założenia gimnazjum oraz nadania statutu.

Rozróżnienie przepisów prawa o charakterze *legis generalis* i *legis specialis*, sprowadza się do relacji „reguła – wyjątek”. *Lex generalis* jest przepisem wiążącym określone skutki prawne z daną klasą faktów prawnych, *lex specialis* zaś z tejże klasy faktów wydziela pewien ich rodzaj, z którym wiąże odmienne skutki prawne, inne niż *lex generalis*. Grupa faktów prawnych wyróżnionych mocą przepisu szczególnego (*lex specialis*) pozostaje w takiej relacji do klasy faktów wyróżnionych przez *lex generalis*, jak część do całości. Dotyczy to tego rodzaju unormowania, na mocy którego skutki prawne określone w obydwu tych przepisach są nie do pogodzenia i niemożliwe jest zachowanie zgodne z obydwu tymi przepisami (J. Nowacki, Z. Tobor, „Wstęp do prawoznawstwa”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993 r.).

Z powyższym rozróżnieniem przepisów związana jest jedna z tzw. „reguł kolizyjnych” - *lex specialis derogat legi generali*.

W myśl tej reguły przepisy (akty) szczególne derogują przepisy (akty) o charakterze ogólniejszym lub ogólnym, przy czym derogują je w tym zakresie, w którym wprowadzają unormowanie odrębne (J. Nowacki, Z. Tobor, „Wstęp do prawoznawstwa”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993 r.).

W związku z powyższym wskazany w kwestionowanych przez Radę Miejską Inowrocławia uchwałach Rady Powiatu Inowrocławskiego przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty wyłącza jednoczesne stosowanie przepisów zawartych w ustawach ustrojowych. Zatem zawarcie przez powiat z gminami porozumień dotyczących założenia i prowadzenia gimnazjum dwujęzycznego nie wymaga upoważnienia w ustawach ustrojowych, gdyż zezwalają na to przepisy szczególne ustawy o systemie oświaty, wyłączając tym samym stosowanie przepisów ogólnych.

Ponadto jak słusznie zauważa Przemysław Mijał autor artykułu „Powiat przejmuje gminne gimnazjum” („Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego Nr 23 z dnia 10 czerwca 2006 r.) w przepisie art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty zostało użyte pojęcie „jednostki samorządu terytorialnego”, które jest szersze w stosunku do ściśle przyjmowanych w ustawach ustrojowych określeń „gmina” i „powiat”. Wskazuje to na podmiotowe rozszerzenie przez ustawodawcę zakresu dopuszczalności zawierania porozumień, których przedmiot obejmuje prowadzenie danego typu szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. Istotne jest również, że zawarcie porozumień w zakresie zakładania i prowadzenia szkół może mieć miejsce bez istnienia dodatkowej podstawy prawnej zawartej w ustawach ustrojowych. Przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty, stanowiący wyłączną podstawę prawną takiego porozumienia, należy uznać za wystarczający, a posłużenie się w nim przez ustawodawcę pojęciem „jednostki samorządu terytorialnego” umożliwia zawarcie porozumienia w szerszym zakresie niż wynikałoby to z ustaw ustrojowych. W przypadku przekazania powiatowi zadań gminy w zakresie prowadzenia gimnazjum nie mamy do czynienia z rozszerzającą wykładnią przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a z zastosowaniem art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty, przyjmując za podstawę jego literalne brzmienie. Zarówno bowiem powiat, jak i gmina są jednostkami samorządu terytorialnego, między którymi zawieranie porozumień dotyczących zakładania i prowadzenia szkół zostało dopuszczone w nieograniczonym zakresie, niezależnie od tego, który z tych podmiotów przekazuje zadanie należące do jego własnych.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, iż przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty może stanowić podstawę prawną przejęcia przez powiat od gmin zadania polegającego na prowadzeniu gimnazjum dwujęzycznego i tym samym podjęcia uchwał, które zostały przyjęte na sesji 28 maja 2010 r. i 30 czerwca 2010 r. przez Radę Powiatu Inowrocławskiego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż powoływane przez Radę Miejską Inowrocławia poglądy wyrażone w doktrynie, przez organ nadzoru oraz judykaturę nie dotyczą przejęcia przez powiat od gmin zadania na podstawie art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty, a zagadnień ogólnych lub całkowicie odmiennych (m. in. przytoczony wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2008 r. dotyczy prowadzenia zadań zimowego utrzymania ulic). Nie potwierdzają one zatem zarzutów Rady Miejskiej Inowrocławia.

Odnosząc się z kolei do stwierdzenia Rady Miejskiej Inowrocławia, iż „stroną porozumienia z Powiatem powinna być wyłącznie ta gmina, na której obszarze według Powiatu Inowrocławskiego miałyby powstać i być prowadzone gimnazjum”, nie sposób nie zauważyć sprzeczności i niekonsekwencji Rady Miejskiej Inowrocławia w formułowaniu jej zarzutów. Otóż niezrozumiałe jest wskazywanie, że stroną porozumienia z powiatem

mogłaby być gmina, ale tylko ta, na której obszarze miałyby powstać gimnazjum i jednocześnie negowanie samej możliwości utworzenia takiego gimnazjum przez powiat.

Przede wszystkim należy wskazać, iż zgodnie z art. 58 ust. 2a ustawy o systemie oświaty nie ustala się obwodów szkołom dwujęzycznym. Ponadto art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty nie określa, iż porozumienie ma być zawarte tylko z gminą, na terenie której miałyby powstać i być prowadzone gimnazjum. Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, iż porozumienie w sprawie utworzenia gimnazjum dwujęzycznego zawarła m. in. Gmina Inowrocław, która ma siedzibę na terenie Miasta Inowrocławia, a zatem na obszarze, na którym ma powstać i ma być prowadzone gimnazjum dwujęzyczne.

Ponadto należy wskazać, iż przywołane przez Radę Miejską Inowrocławia art. 1 ust. 2 i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym dotyczą wszystkich gmin, a nie tylko gminy Miasta Inowrocławia. Do zadań własnych każdej gminy, która poparła utworzenie przez Powiat Inowrocławski gimnazjum dwujęzycznego, należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie edukacji.

Rada Powiatu Inowrocławskiego zwraca również uwagę na fakt, iż nie może odnieść się do opinii Biura Analiz Sejmowych z 6 lipca 2010 r. oraz pism Ministra Finansów przytoczonych przez Radę Miejską Inowrocławia w uzasadnieniu uchwały, gdyż nie otrzymała wskazanych dokumentów.

Rada Powiatu Inowrocławskiego posiada natomiast pismo z 5 marca 2010 r., znak: WEiK/WGI/530/1/10 Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty, który zarekomendował projekt utworzenia przy I Liceum Ogólnokształcącym im. Jana Kasprówicza w Inowrocławiu gimnazjum dwujęzycznego.

Możliwość utworzenia gimnazjum dwujęzycznego przez powiat potwierdziło również Ministerstwo Edukacji Narodowej Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania. W piśmie z dnia 13 grudnia 2010 r., znak: DKOW-WOKW-ZP-5015-2/10 Ministerstwo wskazało, iż „jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym (art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty)”.

Ponadto Ministerstwo wyjaśniło, iż „jednostka przyjmująca na siebie prowadzenie szkół lub placówek uzyskuje w ten sposób nowe zadanie, które jednak nie staje się przez to jej zadaniem własnym”.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż mimo wielokrotnych wniosków Prezydenta Miasta Inowrocławia o stwierdzenie w trybie nadzoru nieważności uchwał będących przedmiotem niniejszego wezwania, Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie dopatrzył się żadnych nieprawidłowości we wskazanych uchwałach.

Rada Powiatu Inowrocławskiego wskazuje także, iż Rada Miejska Inowrocławia w uchwale w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwałach Rady Powiatu Inowrocławskiego nie określiła swojego żądania w zakresie usunięcia naruszenia prawa.

W świetle powyższego należy uznać, iż Rada Powiatu Inowrocławskiego w uchwałach będących przedmiotem wezwania nie naruszyła art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 8 oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), a także art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Przewodniczący
Rady Powiatu Inowrocławskiego
Ryszard Jagodziński