



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 2559

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.102.2015.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 3 w pkt 7 tabeli uchwały nr IX/88/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 czerwca 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad rozliczania i obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, w tym zajmującym stanowiska kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 24 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę nr IX/88/2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad rozliczania i obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, w tym zajmującym stanowiska kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, która 3 lipca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niektóre postanowienia uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 23 lipca 2015 r. wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Wypełniając dyspozycję art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) Rada Miejska w Suwałkach dokonała obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dyrektora bursy szkolnej oraz wicedyrektora bursy szkolnej.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem ustawowo przyznanym organowi prowadzącemu szkołę kompetencji, gdyż jej postanowienia odnoszą się do placówki, dla której Miasto Suwałki nie jest organem prowadzącym.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Rada gminy, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę.

Z informacji posiadanych przez Podlaskiego Kuratora Oświaty wynika, że Bursa Szkolna w Suwałkach została przekazana do prowadzenia Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Suwałkach na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). W myśl art. 5 ust. 5i ustawy o systemie oświaty, do szkoły i placówki przejętej zgodnie z art. 5 ust. 5g ww. ustawy stosuje się przepisy dotyczące szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, z wyjątkiem art. 58 ust. 3-5 ustawy o systemie oświaty. Wyjaśniając powyższe, podkreślić należy, iż zgodnie z art. 91b ust. 2 pkt 3 ustawy - Karta Nauczyciela, art. 42 ust. 7 pkt 2 tej ustawy nie ma zastosowania do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne.

Tym samym, przepis art. 5 ust. 5j ustawy o systemie oświaty, w świetle którego jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana, w określonych ustawą przypadkach, przejąć prowadzenie szkoły lub placówki przekazanej osobie prawnej lub fizycznej, nie stanowi, w ocenie Wojewody Podlaskiego, podstawy do obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dyrektora i wicedyrektora placówki, która nie jest prowadzona przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

W oparciu o powyższe zasadne jest zatem wyraźne wskazanie, iż w dacie podjęcia uchwały Miasto Suwałki, nie było organem prowadzącym placówkę, jaką jest bursa szkolna. Przyjęcie argumentacji podniesionej w złożonych przez Prezydenta Miasta Suwałk wyjaśnieniach z dnia 29 lipca 2015 r., znak: O.400.3.2015, że „*prowadzenie tego rodzaju placówki należy do zadań Miasta Suwałk, które to w związku z powyższymi musi być przygotowane na prawem określone sytuacje, które mogą zobligować ww. jednostkę samorządową do ponownej realizacji tego zadania*” prowadziłyby do sytuacji, w której to jednostki samorządu terytorialnego nie będąc faktycznie organami prowadzącymi określone typy szkół lub rodzaju placówek, podejmowałyby uchwały zakładając ewentualne utworzenie „*w czasie który trudno jest przewidzieć*” szkoły czy placówki lub też przejęcie szkoły lub placówki do prowadzenia.

Jednocześnie warto podkreślić, iż zgodnie z art. 5 ust. 5h pkt 2 ustawy o systemie oświaty umowa przekazująca placówkę powinna zawierać tryb przejęcia placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 5j i 5k ww. ustawy. W związku z powyższym nie sposób przyjąć, aby umowa przewidywała konieczność przejęcia przez Miasto Suwałki placówki „*z dnia na dzień*”, bez możliwości zapewnienia odpowiedniego czasu na dostosowanie aktów prawa miejscowego.

W myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W sferze prawa publicznego obowiązuje zatem zasada: „*co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane*”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. „*Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.*” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Mając na uwadze powyższe wymaga stwierdzić, że Rada Miejska w Suwałkach podejmując przedmiotową uchwałę w zakwestionowanym zakresie, uregulowała sytuację prawną dyrektora oraz wicedyrektora bursy szkolnej, której nie jest organem prowadzącym, co prowadzi do sytuacji, która jest myląca dla adresatów tej uchwały odnośnie przewidywanych rozwiązań.

Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11, w którym Sąd uznał, że: *„Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosując jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały”*.

Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”*.

Reasumując, każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

W związku z powyższym wskazać należy, iż każde działanie organu władzy publicznej, w tym Rady Miejskiej w Suwałkach, musi znajdować oparcie w obowiązującym prawie. Wypełniając kompetencję organ stanowiący musi bezwzględnie przestrzegać zakresu upoważnienia oraz uwzględniać wszystkie wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Kierownik Zespołu Radców Prawnych**  
*Urszula Dunaj*