



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2013 r.

Poz. 6054

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.467.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 2013 r.

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

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXXI/394/2013 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 22 sierpnia 2013r. w sprawie upoważnień dla Dyrektora Miejskiego Zarządu Oświaty w Skoczowie - w całości, jako niezgodnej z art. 39 ust. 4 ustawy samorządzie gminnym, z art. 70b ust. 6 i art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2009r. Nr 254, poz. 2572 z późn. zm.), z art. 9b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 sierpnia 2013r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę w sprawie upoważnień dla Dyrektora Miejskiego Zarządu Oświaty w Skoczowie.

Mocą § 1 tej uchwały, Rada upoważniła Dyrektora Miejskiego Zakładu Oświaty (dalej: jako "ZMO") do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji w indywidualnych sprawach administracji publicznej w zakresie:

- a) pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, w trybie art. 90n ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),
- b) dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników, w trybie art. 70b ust. 6 ustawy o systemie oświaty,
- c) nadania stopnia awansu zawodowego nauczycielom, w trybie art. 9b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada przywołała m.in. art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Artykuł 9 ust. 1 ustawy gminnej stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Rada gminy więc władna jest podjąć uchwałę upoważniającą organy podmiotów wymienionych w tym przepisie do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W przekonaniu organu nadzoru mogą to być jednak wyłącznie sprawy mieszczące się w zakresie zadań, do realizacji których powołana została dana jednostka lub podmiot, a wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym, czy też ustaw szczególnych.

Tymczasem przepis art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty umożliwia organowi prowadzącemu zorganizowanie jednostki, do zadań której należeć będzie wyłącznie obsługa ekonomiczno – administracyjna szkół. Zadaniem tego rodzaju jednostki powinna być więc jedynie realizacja zadań organu prowadzącego wymienionych w art. 5 ust. 7 ustawy, a w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.), i organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Możliwość realizacji innych zadań, nie związanych z obsługą administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, wynikać powinna z przepisów szczególnych.

Usługowy charakter ZMO wyklucza prawną możliwość przyznania dyrektorowi tej jednostki, tak jak to uczyniła Rada mocą § 1 uchwały kompetencji, poza ten zakres wykraczających, tym bardziej takich, które mocą przepisów ustawowych zastrzeżone zostały na rzecz innych organów. Dlatego też zastrzeżenia organu nadzoru budzi zakres spraw, do realizacji których Rada Miejska w Skoczowie upoważniła Dyrektora Miejskiego Zarządu Oświaty w Skoczowie.

Stosownie do unormowania zawartego w art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty „świadczanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. Z kolei w ust. 2 tego artykułu ustawodawca postanowił, że rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1. Natomiast art. 90n ust. 1 ustawy stanowi, że w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Upoważnienie zatem do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest upoważnieniem do wydawania decyzji administracyjnych. Co do zasady zatem organem właściwym, a więc organem upoważnionym do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wynikającym z art. 90m ust. 1 ustawy, jest organ wykonawczy gminy (w tym przypadku wójt). Jednakże na mocy art. 90m ust. 2 ustawy rada gminy może upoważnić inny organ – wyłącznie kierownika ośrodka pomocy społecznej - do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji. Uprawnienie rady gminy wyraża się w możliwości wyznaczenia innego (niż ustawowo określony) organu. Nie oznacza to, że upoważniony w drodze uchwały rady gminy kierownik ośrodka pomocy społecznej wydaje decyzje administracyjne w imieniu rady. Upoważnienie udzielone przez radę nie jest pełnomocnictwem do działania w jej imieniu, ale ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenoszącego kompetencje ustawowo przypisane wójtowi, na inny podmiot. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia pełni on funkcję organu administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu rady.

Z powyższego wynika, że art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnymi i dopuszcza możliwość upoważnienia do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wyłącznie kierownika ośrodka pomocy społecznej. Natomiast upoważnienie zawarte w § 1 lit. a niniejszej uchwały udzielone zostało kierownikowi jednostki, o której mowa w art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty.

Należy podkreślić, iż regulacja prawna zawarta w art. 90m ustawy o systemie oświaty, wyznaczająca w sposób jednoznaczny organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym, jest regulacją szczególną, która wyłącza stosowanie w odniesieniu do kierownika ośrodka pomocy społecznej regulacji ogólnych zawartych w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (*lex specialis derogat legi generali* - prawo szczególne uchyla prawo ogólne). Zgodnie z tą zasadą w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W niniejszej sprawie należy zatem uznać, że charakter *lex specialis* będzie miał przepis art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Działaniem swoim Rada naruszyła zatem ww. przepis ustawy.

Przepisem § 1 lit. b Rada upoważniła Dyrektora MZO do prowadzenia spraw i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dofinansowania kosztów kształcenia młodocianych pracowników, w trybie art. 70b ust. 6 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten uprawnia do przyznania, w drodze decyzji, dofinansowania pracodawcy, który zawarł z młodocianym pracownikiem umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, jeżeli młodociany pracownik ukończył naukę zawodu lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy i zdał stosowny egzamin. W ocenie organu nadzoru, zadanie to nie stanowi żadnego z zadań określonych w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, w szczególności nie jest to zadanie z zakresu zapewnienia obsługi administracyjnej, finansowej czy organizacyjnej szkół. W związku z powyższym nie można upoważnić dyrektora ZMO do wydawania decyzji w tym zakresie.

Podobne zastrzeżenia należy wnieść do upoważnienia, o którym mowa w § 1 lit. c uchwały. Rada Miejska nie ma, zdaniem organu nadzoru, prawa udzielać dyrektorowi ZMO upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach, które nie są związane z funkcjonowaniem szkół, jako jednostek organizacyjnych. Tym bardziej, że nadawanie stopni awansu zawodowego nauczycielom to zadanie organu prowadzącego wynikające z przepisów odrębnej ustawy - Karty Nauczyciela, stanowiącej pragmatykę zawodową nauczycieli.

Zdaniem organu nadzoru nieprawidłowa jest także treść § 4 uchwały, w myśl której uchwała (podjęta na sesji w dniu 22 sierpnia 2013r.) wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2013r.

Przepis art. 88 Konstytucji RP kształtuje wymóg ogłaszania aktów prawa miejscowego warunkujący możliwość ich wejścia w życie, odsyłając jednocześnie do przepisów rangi ustawowej, określających zasady i tryb publikacji takich aktów, tj. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, wchodzi w życie, stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 tej ustawy, po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Oznacza to, że moc obowiązująca takiego aktu nie może rozciągać się na okres przypadający przed dniem jej wejścia w życie. Skracanie okresu *vacatio legis* nie może wchodzić w grę zwłaszcza w przypadku, gdy przepisami uchwały nakładane są na jej adresatów nowe obowiązki lub gdy - jak w rozpatrywanej sprawie - zmianie ulega podmiot właściwy do załatwiania spraw określonego rodzaju.

W świetle powyższego uzasadnienia należy uznać, iż kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru
Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

1. Rada Miejska Skoczowa
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
2. a/a.