



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.122.2023

Kielce, dnia 27-07-2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/449/2023 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 czerwca 2023 roku w sprawie *ustalenia odpłatności za zakwaterowanie wychowanków w Bursie Szkolnej w Ostrowcu Świętokrzyskim* w części dotyczącej § 3, § 4 oraz § 8 w zakresie słów „oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2023 roku Rada Powiatu Ostrowieckiego podjęła uchwałę Nr LXXIII/449/2023 w sprawie ustalenia odpłatności za zakwaterowanie wychowanków w Bursie Szkolnej w Ostrowcu Świętokrzyskim. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 5 lipca 2023 roku.

W dniu 17 lipca 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Powiatu złożyła wyjaśnienia w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta w oparciu o przepisy § 83 ust. 2 pkt 2 i ust. 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 30 marca 2023 roku w sprawie niektórych publicznych placówek systemu oświaty (Dz. U. 2023, poz. 651 – dalej jako rozporządzenie), zgodnie z którymi rodzice dzieci i młodzieży przebywających w bursie wnoszą opłatę za zakwaterowanie w bursie w wysokości do 50% kosztu utrzymania miejsca, zaś wysokość opłat za zakwaterowanie oraz termin i sposób wnoszenia tych opłat ustala organ prowadzący bursę.

W § 3 uchwały Rada Powiatu wskazała, iż rodzice (prawni opiekunowie) wychowanków lub pełnoletni wychowankowie mogą zostać zwolnieni z całości lub z części ustalonej w § 1 uchwały opłaty za zakwaterowanie w bursie w razie:

- a) pozostawania w szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej, w szczególności korzystania przez rodzinę ze świadczeń pomocy społecznej;
- b) wystąpienia szczególnych zdarzeń losowych.

Jednocześnie w § 4 analizowanej uchwały Rada upoważniła Dyrektora Bursy w Ostrowcu Świętokrzyskim do udzielania zwolnień w całości lub w części z opłat w przypadkach wskazanych w § 3 uchwały.

Stosownie do treści § 83 ust. 8 i ust. 9 rozporządzenia organ prowadzący placówkę może zwolnić rodziców z całości lub części opłat, w tym opłaty za zakwaterowanie w bursie:

- 1) w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny, w szczególności gdy dochód na osobę w rodzinie nie jest większy niż kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 901 ze zm.);
- 2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych.

Organ prowadzący placówkę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w § 83 ust. 8 rozporządzenia, dyrektora placówki.

Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. Niedopuszczalne jest takie działanie organu samorządu terytorialnego, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Konsekwencją dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2021 roku, sygn. akt: III OSK 3984/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2023 roku, sygn. akt: III OSK 1076/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zawarte w przepisie § 83 ust. 5 rozporządzenia upoważnienie organu prowadzącego bursę do określenia wysokości, terminu i sposobu wnoszenia opłaty za zakwaterowanie nie obejmuje swoim zakresem ustalenia przypadków, w których organ prowadzący może zwolnić rodziców z całości lub części tej opłaty. Ponadto w § 83 ust. 9 rozporządzenia przewidziano możliwość upoważnienia dyrektora placówki przez organ prowadzący wyłącznie do udzielania zwolnień, o których mowa w § 83 ust. 8 rozporządzenia, nie zaś do udzielania zwolnień w przypadkach

określonych przez organ prowadzący. Z powyższego wynika, że Rada Powiatu Ostrowieckiego, określając w § 3 uchwały przypadki, w których może nastąpić zwolnienie z opłaty, jak również upoważniając w § 4 uchwały Dyrektora Bursy do udzielania zwolnień w przypadkach, o których mowa w § 3 uchwały, wykroczyła poza zakres przyznanej jej kompetencji. Postanowień § 3 uchwały nie można również traktować w kategoriach powtórzenia zapisów aktu prawa powszechnie obowiązującego, gdyż treść tych postanowień odbiega od treści przepisu § 83 ust. 8 rozporządzenia. Postanowienia te stanowią więc niedopuszczalną modyfikację wskazanego wyżej przepisu, co stanowi dodatkową przesłankę do stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały w części dotyczącej § 3 i § 4, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisów § 83 ust. 5, 8 i 9 rozporządzenia.

W toku postępowania nadzorczego organ uznał również, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461 – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W § 8 uchwały Rada Powiatu wskazała, iż podlega ona ogłoszeniu poprzez zamieszczenie na tablicach ogłoszeń w siedzibach Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim i Bursy Szkolnej w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;

- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Wskazując w § 8, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, Rada Powiatu nadała tej uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Stosownie do treści art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z powyższego wynika, że akt prawa miejscowego może być wydany wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W rozpatrywanym przypadku uchwała Rady Powiatu została natomiast podjęta w oparciu o przepis rozporządzenia, a zatem aktu hierarchicznie niższego niż ustawa. Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lipca 2018 roku, sygn. akt: IV SA/Gl 179/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zgodnie z którym akty prawa miejscowego można stanowić wyłącznie na w granicach i podstawie ustaw. Wyklucza to możliwość powoływania się na upoważnienie zawarte w rozporządzeniach i prowadzi do wniosku, że stanowienie aktów prawa miejscowego w oparciu o upoważnienie wyprowadzone z aktu podustawowego, uznać należy za niekonstytucyjne. Skoro ustrojodawca w art. 94 Konstytucji zdecydował, że upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego winien udzielać ustawodawca, to za niedopuszczalne należy uznać udzielanie tego upoważnienia w akcie podustawowym.

Przepis § 83 ust. 5 rozporządzenia nie może zatem stanowić podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Powiatu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Jednocześnie nie przewidziano w ustawach odrębnego upoważnienia dla Rady do podjęcia takiej uchwały. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z powołanych przez Radę Powiatu w podstawie prawnej analizowanej uchwały przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tj. przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania

publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, oraz przepisu art. 12 pkt 11, który stanowi iż do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. W związku z powyższym stwierdzić należy, że uchwała Nr LXXIII/449/2023 Rady Powiatu Ostrowieckiego nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały także w części dotyczącej § 8 – w zakresie słów „oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski