

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.102.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 Szkoły 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 oczekiwać 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 nieważności 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.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu
Radców Prawnych