



Olsztyn, dnia 27 października 2023 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 410.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVI/450/2023 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 29 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za zakwaterowanie oraz wprowadzenie możliwości korzystania z odpłatnych posiłków pracowników szkół/placówek prowadzonych przez Powiat Olsztyński, w części dotyczącej § 3 oraz § 6.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Powiatu w Olsztynie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.) oraz § 83 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie niektórych publicznych placówek systemu oświaty (Dz. U. z 2023 r., poz. 651), ustaliła wysokość opłaty za zakwaterowanie oraz wyraziła zgodę na możliwość korzystania z odpłatnych posiłków przez pracowników szkół/placówek prowadzonych przez Powiat Olsztyński.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

W § 6 uchwały Rada Powiatu w Olsztynie postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Przepis ten, świadczy o tym, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z § 83 ust. 2 pkt 2 i ust. 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie niektórych publicznych placówek systemu oświaty rodzice dzieci i młodzieży przebywających w bursie wnoszą opłatę za zakwaterowanie w bursie w wysokości do 50% kosztu utrzymania miejsca, do kosztu tego nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i wydatków pochodnych od tych wynagrodzeń, zaś wysokość opłat za

zakwaterowanie oraz termin i sposób wnoszenia tych opłat ustala organ prowadzący bursę. Zgodnie z treścią art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 powiatowogminnych;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP 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 r., 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 RP 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 ww. 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 Olsztynie w podstawie prawnej uchwały przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. 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 XLVI/450/2023 Rady Powiatu w Olsztynie nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak również żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej § 6.

Powyżej wskazane, wadliwe określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie skutkuje tym, że przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem podjęcia

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, jako pozbawioną podstawy prawnej należy uznać również regulację zawartą w § 3 uchwały, w którym Rada Powiatu wyraziła zgodę na możliwość korzystania z odpłatnych posiłków przez pracowników bursy oraz pracowników szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Rolniczych im. Biskupa Ignacego Błażeja Krasickiego w Smolajnach. Norma kompetencyjna upoważniająca radę powiatu do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłaty za zakwaterowanie w bursie nie daje jej

uprawnienia do stanowienia w zakresie wyrażania zgody na korzystanie przez pracowników bursy oraz pracowników szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół Rolniczych z odpłatnych posiłków. Kompetencji organu nie można domniemywać, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Stanowisko to zostało zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2013 r. (sygn. akt II OSK 1152/13). Rada powiatu nie posiada zatem kompetencji do stanowienia przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Powiatu w Olsztynie,
- ② Starosta Powiatu Olsztyńskiego.