



Kielce, dnia 06-09-2024

Znak:PNK.I.4131.121.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/41/2024 Rady Powiatu w Końskich z dnia 2 sierpnia 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za zakwaterowanie w Bursie Szkolnej w Końskich - w części dotyczącej § 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 sierpnia 2024 roku Rada Powiatu w Końskich podjęła uchwałę Nr VI/41/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za zakwaterowanie w Bursie Szkolnej w Końskich. Uchwała została doręczona do organu nadzoru 8 sierpnia 2024 r.

Analizowana uchwała została podjęta w oparciu o przepisy art.12 pkt.11 i art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym - dalej jako u.s.p. – oraz § 83 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 30 marca 2023 roku w sprawie niektórych publicznych placówek systemu oświaty (Dz. U. z 2023r. poz. 651) – dalej jako rozporządzenie.

Odnosząc się do wskazanych podstaw prawnych w uchwale należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Z kolei w myśl art. 40 ust. 1 u.s.p. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Przepis powołanego § 83 ust. 5 rozporządzenia stanowi, że wysokość opłat za zakwaterowanie, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 oraz termin i sposób wnoszenia tych opłat ustala organ prowadzący odpowiednio bursę lub dom wczasów dziecięcych.

W § 5 analizowanej uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

W związku z treścią § 5 przedmiotowej uchwały, pismem z dnia 2 września br. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazując że w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może stanowić aktu prawa miejscowego z uwagi na brak wyraźnego ustawowego upoważnienia do jego podjęcia. Rada Powiatu złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie, w którym wskazała, że organ powiatu nie podziela stanowiska jakoby uchwała nie stanowiła aktu prawa miejscowego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ uznał, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem tj. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 13 pkt 2 i pkt 12 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 1461 – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

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 § 5, 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 wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie.

W ocenie organu nadzoru powołane przez Radę Powiatu przepisy w podstawie prawnej uchwały nie stanowią podstawy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Powołany art. 12 pkt 11 u.s.p. stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Przepis ten, zawiera zatem ogólne upoważnienie do podejmowania uchwał przez radę, lecz nie zawiera upoważnienia do podejmowania aktów prawa miejscowego.

W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić także z powołanego przepisu § 83 ust. 5 rozporządzenia, a zatem aktu hierarchicznie niższego niż ustawa. Jak wynika wprost z dyspozycji wskazanego przepisu art. 40 ust. 1 u.s.p. rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Zatem rozporządzenie nie spełnia wymaganej przez ustawodawcę rangi ustawowej. Podobny pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lipca 2018 roku, sygn. akt: IV SA/GI 179/18 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym akty prawa miejscowego można stanowić wyłącznie w granicach i na 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.

Podsumowując powyższe wywody prawne, stwierdzić należy, że przepis § 83 ust. 5 rozporządzenia, nie może zatem stanowić podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Powiatu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Jednocześnie należy podnieść, że nie przewidziano w innych ustawach odrębnego upoważnienia dla Rady do podjęcia takiej uchwały.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że uchwała Nr VI/41/2024 Rady Powiatu w Końskich z dnia 2 sierpnia 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za zakwaterowanie w Bursie Szkolnej

w Końskich, nie stanowi aktu prawa miejscowego. A skoro podjęta uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani innym aktem podlegającym ogłoszeniu w rozumieniu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie można podzielić stanowiska Rady Powiatu, że istnieją podstawy prawne do nadania przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższą argumentację, w ocenie organu nadzoru uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w części dotyczącej § 5 o treści : „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Konieczność wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc* § 5, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy bowiem rozróżnić sytuację, w której rada podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym od sytuacji, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś przypadku pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju (np. akt wewnętrzny) – tak m in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 984/21.

Mając na względzie powyższy stan rzeczy orzeczono jak w sentencji.

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.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski