

**Wyrok z dnia 20 lutego 2002 r.**

**III RN 211/00**

**Przepis art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) ustanawia domniemanie kompetencji organu wykonawczego, jakim jest zarząd województwa, odmiennie niż art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) formułujący je na rzecz rady gminy jako organu stanowiącego.**

**Prowadzenie szkół lub innych placówek oświatowych nie jest wymienione w art. 18 pkt 1-19 i pkt 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) jako sprawa zastrzeżona do kompetencji sejmiku województwa. Zastosowanie ma więc art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, stanowiący o wykonywaniu zadań należących do samorządu województwa przez jego zarząd.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2002 r. sprawy ze skargi Marszałka Województwa M. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody M. w przedmiocie orzeczenia nieważności uchwał Zarządu Województwa M., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

### **U z a s a d n i e**

Wojewoda M. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 sierpnia 1999r. wydanym na podstawie art. 82 ust. 1 i 2 w związku z art. 78 i 79 ustawy z dnia 5 czerwca

1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) orzekł o nieważności następujących uchwał Zarządu Województwa M.:

- 1) [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie konkursu na stanowisko Dyrektora Medycznego Studium Zawodowego [...] w P.;
- 2) [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie konkursu na stanowisko Dyrektora Medycznego Studium Zawodowego [...] w W.;
- 3) [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie konkursu na stanowisko Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w W.;
- 4) [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie konkursu na stanowisko Dyrektora Ośrodka Metodycznego w P.;
- 5) [...] z dnia 11 sierpnia 1999 r. w sprawie sprostowania niektórych uchwał Zarządu Województwa M.

W uzasadnieniu Wojewoda Mazowiecki podał, że na mocy uchwał [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r. Zarządu Województwa M. w sprawie konkursów na stanowiska dyrektorów szkół i placówek, których organem prowadzącym jest samorząd wojewódzki, podjęto czynności prawne dotyczące obsady tych stanowisk, określając w nich regulaminy komisji konkursowej, a także powołanie samych komisji. Natomiast uchwałą [...] z dnia 11 sierpnia 1999 r. Zarząd dokonał sprostowania podstawy prawnej wcześniejszych uchwał.

W ocenie Wojewody wszystkie te uchwały Zarząd podjął z ewidentnym naruszeniem swojej właściwości, co skutkować winno ich nieważność, albowiem wszedł on w uprawnienia przynależne ustawowo sejmikowi województwa. Zarząd mylnie zinterpretował przepisy art. 3 pkt 5 w związku z art. 36a ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996r. Nr 67, poz. 329 ze zm.), kwalifikując Zarząd Województwa jako organ prowadzący szkołę lub placówkę, wywodząc to z przekonania, że organem właściwym jest ten, kto dokonuje powołania na te stanowiska. Takie stanowisko jest w ocenie Wojewody błędne i nie zasługuje na ochronę prawną, co potwierdza liczne i jednoznaczne orzecznictwo w tej kwestii, w szczególności uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994r., W 9/93 (OTK 1994 nr 1, poz. 20), w której wskazano wyraźnie, że uprawnienia do powołania komisji konkursowej oraz określenia regulaminu jej pracy w gminie przysługują radzie gminy. Uchwała ta nie straciła na aktualności również na gruncie obecnie obowiązującego prawa, co w konsekwencji powoduje, że w niniejszej sprawie uprawnienia takie przysługiwać mogą jedynie sejmikowi, a nie Zarządowi Województwa, a zatem

inaczej niż to wynika z zakwestionowanych uchwał. Okoliczności tej nie zmienia fakt próby konwalidacji wadliwych uchwał, dokonanych uchwałą z dnia 11 sierpnia 1999 r. [...], albowiem czynności tych nie może dokonać organ od początku do tego nieuprawniony, co również i tę uchwałę czyni przez to wadliwą. Zatem Zarząd Województwa podejmując uchwały z naruszeniem swojej właściwości, a więc z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), spowodował, że nie mogą one z powyższych przyczyn funkcjonować jako obowiązujące akty prawne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody M. złożył skargę Marszałek Województwa M. działający w imieniu Zarządu Województwa M. i wniósł o uchylenie w całości rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody M. z dnia 24 sierpnia 1999 r. [...], orzekającego nieważność czterech uchwał Zarządu w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora jednostek oświatowych oraz uchwały w sprawie sprostowania niektórych uchwał Zarządu Województwa M., zarzucając temu rozstrzygnięciu naruszenie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) oraz art. 36a ust. 5 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W uzasadnieniu skargi Marszałek Województwa M. podał, że zarząd Województwa M., realizując ustawowe zadania wynikające z art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty podjął uchwały w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora w czterech jednostkach oświatowych, ustalając skład komisji konkursowych oraz regulamin konkursu. Nadto Marszałek Województwa M. stwierdził, że gmina, powiat i województwo mają odrębnie określony ustawowo status. Gmina jest podstawową, o charakterze lokalnym, jednostką samorządu terytorialnego. Województwo oznacza największą jednostkę podziału terytorialnego i jest regionalną wspólnotą samorządową. Ma to swoje konsekwencje zarówno w zakresie podziału zadań publicznych, sposobu ich wykonywania, jak i w zakresie kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd Najwyższy niejednokrotnie dawał wyraz przekonaniu o istnieniu zasady kompetencyjności, której rozwinięciem jest zasada niedopuszczalności zastępowania jednego organu samorządowego przez inny organ. Przy tym zakres zadań przynależnych danemu organowi jednostki samorządu terytorialnego wynika z przepisów określonych ustaw. Dlatego też nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody M. wyrażonym w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, iż właściwość rady gminy w danej sprawie należy odnieść wprost do kompetencji sejmiku województw, tzn. na zasadzie analogii przenosić uprawnienia organów gminy na od-

powiedni organ szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Zdaniem Marszałka Województwa M. organem prowadzącym szkołę i placówkę oświatową w tej sprawie, tzn. powołującym komisję konkursową i określającym regulamin jej pracy jest Zarząd Województwa M. Uchwały Zarządu Województwa nie są więc dotknięte wadą nieważności.

Niezależnie od tego, rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda M. unieważnił uchwałę Zarządu [...] z dnia 11 sierpnia 1999 r. w sprawie sprostowania niektórych uchwał Zarządu Województwa M. Błąd tego rozstrzygnięcia polega na tym, że uchwała ta prostuje nie tylko podstawy prawne, gdyż to jest jej przedmiotem, w stosunku do których orzeczono nieważność zaskarżonym rozstrzygnięciem, lecz dotyczy wielu innych uchwał. Nie było więc podstaw prawnych do jej unieważnienia w całości. Tak więc również i w tym zakresie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody M. jest wadliwe. Zdaniem Marszałka Województwa M. skarga zasługuje w pełni na uwzględnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 8 marca 2000 r. [...] skargę oddalił powołując w uzasadnieniu następujące argumenty.

Zgodnie z art. 36a ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w celu przeprowadzenia konkursu dla obsady stanowiska dyrektora organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin oraz powołuje Komisję Konkursową. Wedle art. 3 pkt 5 tej ustawy organem prowadzącym szkołę lub placówkę jest minister, jednostka samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. W niniejszej sprawie w istocie rozstrzygnięcia wymaga spór co do tego jaki organ należy uznać za organ prowadzący szkołę, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a ustawodawca nie sprecyzował, o jaki organ jednostki samorządu terytorialnego chodzi. W naszym systemie prawnym o właściwości danego organu do rozpoznawania i załatwiania określonej kategorii spraw stanowią nie przepisy normujące zakres działania i zadania tego organu, a przepisy prawne regulujące kompetencje, które są zawarte w przepisach o charakterze materialnoprawnym, w tym wypadku w ustawie o systemie oświaty. Tylko więc analiza tych przepisów przynieść może odpowiedź na pytanie jaki organ jednostki samorządu terytorialnego jest organem prowadzącym szkołę. W analizie tej pomocny będzie wynikający z doktryny prawa administracyjnego i skorelowany z podziałem zadań organów i jednostek samorządu terytorialnego, podział kompetencji na stanowiące i wykonawcze. W tym kontekście należy wyprowadzić

wniosek, że prowadzenie szkoły należy do kompetencji stanowiących; które realizowane są przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W wypadku województwa samorządowego tym organem jest sejmik województwa zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.).

Wniosek ten wynika bowiem z przewidzianych przepisami ustawy o systemie oświaty kompetencji przypisanych organowi prowadzącemu szkołę do których należą: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 5 ust. 7 pkt 1) , 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (art. 5 ust. 7 pkt 2), 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki (art. 5 ust. 7 pkt 3), 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych (art. 5 ust. 7 pkt 4), 5) w celu wykonania wymienionych wyżej zadań – tworzenie jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek (art. 5 ust. 7 pkt 9), 6) sprawowanie nadzoru nad działalnością szkoły lub placówki w zakresie spraw finansowych i organizacyjnych, a w szczególności: a) prawidłowością dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi oraz gospodarowania mieniem, b) przestrzeganiem obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, c) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki (art. 34a ust. 1 i 2), 7) powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki ( art. 36a ust. 1) , 8) przedłużenie okresu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na kolejny okres (art. 36a ust. 9), 9) zakładanie szkoły lub placówki, podpisywanie aktu założycielskiego, nadawanie pierwszego statutu (art. 58 ust. 1, 2 i 6), 10) likwidacja szkoły (art. 59 ust. 1, 2), 11) przekształcenie szkoły (art. 59 ust. 6), 12) połączenie szkół w zespół (art. 62 ust. 1), 13) rozwiązanie zespołu szkół oraz nadanie szkołom lub placówkom wchodzącym w skład zespołu odrębnych statutów (art. 62 ust. 5), 14) określenie zasad gospodarki finansowej szkół (art. 80 ust. 1).

Wszystkie te kompetencje przypisane organowi prowadzącemu szkołę mają charakter kompetencji stanowiących i wiążą się ściśle z wydatkowaniem środków finansowych. Natomiast zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarowanie tymi dochodami w postaci

uchwalania budżetu województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa, zgodnie z art. 18 pkt 5, 6, 7, 9, 10 ustawy o samorządzie województwa. Ta ostatnia ustawa dokonała ogólnego podziału zadań (nie kompetencji) pomiędzy organy samorządu województwa. Natomiast dopiero przepisy prawnomaterialne dają podstawę do określenia kompetencji poszczególnych organów. I tak przepis art. 18 pkt 20 tej ustawy wskazuje, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał „w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa”. Mając więc na uwadze, że przewidziane przepisami ustawy o systemie oświaty dla organu prowadzącego szkołę, kompetencje mają charakter stanowiący, uchwałę w sprawie określenia regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oraz powołania Komisji Konkursowej powinien podjąć sejmik województwa, co byłoby zgodne z powołanym wyżej przepisem art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa. Taki był też pierwotny zamysł załatwienia niniejszej sprawy, gdyż podjęte, wprawdzie przez Zarząd Województwa M., uchwały będące przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego powoływały jako podstawę prawną tenże art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa. Sprostowanie tych uchwał nastąpiło dopiero po wystąpieniu Wojewody M. (w piśmie z dnia 29 lipca 1999 r.) do Urzędu Marszałkowskiego o spowodowanie przesłania uchwał będących przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego w związku z tym, że uchwały te nie zostały przesłane w trybie określonym przepisami ustawy o samorządzie województwa.

Nota bene sprostowanie podstaw prawnych dotyczyło tylko czterech uchwał będących przedmiotem późniejszego zaskarżenia, a nie jak podaje w skardze Marszałek Województwa, że dotyczyło również wielu innych uchwał (vide: uchwała [...] Zarządu Województwa M. z dnia 11 sierpnia 1999r.). Sprostowanie podstaw prawnych uchwał polegało zaś na zastąpieniu dotychczasowej podstawy, tj. art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa - art. 41 ust. 1 i 2 pkt 6 tejże ustawy, który stanowi, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, nie zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, a w szczególności do jego zadań należy między innymi kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników. Przepis ten jako ogólna klauzula dotycząca zadań (a nie kompetencji) zarządu województwa nie może zmienić wynikającej z przepisów ustawy o systemie

oświaty kompetencji organu prowadzącego szkołę.

Dodać należy, że nadal pozostają aktualne wywody zawarte w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994r. (W. 9/93 ogłoszone w OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 20), dotyczące rozważanej kwestii, kto jest organem prowadzącym szkołę, choć wywód dotyczy innej sytuacji prawnej, jeśli chodzi o strukturę i przepisy ustrojowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast wskazać należy, że zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa (zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), a podstawowym jego zadaniem jest wykonywanie uchwał sejmiku województwa, a w szczególności budżetu województwa. Gdyby więc na chwilę założyć, że organem prowadzącym szkołę jest zarząd województwa, to podejmowałby uchwałę np. o utworzeniu szkoły, a sejmik województwa miałby obowiązek zagwarantowania środków w budżecie województwa na realizację tego zadania. Taka konstrukcja odwracałaby rolę obu organów określoną w ustawie o samorządzie województwa.

Również nie do przyjęcia jest teza, że tylko kompetencje wynikające z art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty do określenia regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oraz powołania komisji konkursowej należą do zarządu województwa, a inne kompetencje organu prowadzącego szkołę, wynikające z ustawy o systemie oświaty należą do sejmiku województwa. Ustalenie, który organ jest organem prowadzącym szkołę musi bowiem odnieść się do wszystkich uprawnień tego organu wynikających z ustawy o systemie oświaty. Stwierdzić należy, że powołany w piśmie procesowym Marszałka Województwa M. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi, sygn. akt II SA/Łd 822/99 z dnia 8 lipca 1999 r., wiąże organy administracji i sąd jedynie w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia, co wynika z art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że skarga Marszałka Województwa M. nie jest zasadna i na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym orzekł jak w sentencji.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 82 ust. 1 i ust. 2 zdanie 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie

Administracyjnym, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W ocenie Ministra Sprawiedliwości wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadł z rażącym naruszeniem wymienionych na wstępie przepisów.

Zgodnie z art. 36<sup>3</sup> ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty „w celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową”. Przepis art. 3 pkt 5 ustawy stanowi zaś, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o organie prowadzącym szkołę lub placówkę - należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Przepisy powołanej ustawy nie określają, który z organów jednostki samorządu terytorialnego powołany jest do pełnienia zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę, na co wskazał także Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku. Powyższe prowadzi do wniosku, że skoro ustawodawca nie zdecydował się na jednoznaczne określenie w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, który organ jednostki samorządu terytorialnego ma być organem prowadzącym szkołę lub placówkę, to znaczy iż kwestię tę pozostawił do uregulowania w przepisach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszcza to możliwość odmiennych rozwiązań w tym zakresie na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa).

Jeżeli zatem w gminie funkcję organu prowadzącego szkołę lub placówkę wykonuje rada gminy na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), właściwość organów samorządu wojewódzkiego w tym zakresie powinna być określona przy uwzględnieniu treści przepisów art. 18 i art. 41 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 18 tej ustawy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał wyliczonych w pkt 1 - 19 i pkt 21 oraz „w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa”. Tak więc warunkiem wykonania przez sejmik zadań jest istnienie podstawy ustawowej wskazującej sejmik jako organ samorządu wojewódzkiego właściwy dla danej sprawy. 1) Przepis zaś art. 41 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu wojewódzkiego, nie zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Podkreślenia wymaga, że ustawa zawiera domniemanie kompetencji na rzecz



właśnie tego organu, co oznacza, że jeżeli istnieją zadania samorządu województwa nie zastrzeżone dla sejmiku województwa lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, ich wykonawcą jest zarząd województwa. Stąd też zawarte w art. 41 ust. 2 wyliczenie zadań ma charakter jedynie przykładowy.

Przepis art. 41 powołanej ustawy odmiennie zatem aniżeli art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. formułujący ustawową zasadę domniemania kompetencji na rzecz rady gminy, ustanawia ją na rzecz organu wykonawczego jakim jest zarząd województwa. Powyższe prowadzi do wniosku, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994 r., W 9/93 (OTK 1994 nr 1, poz. 20) - powołana przez Wojewodę M. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 24 sierpnia 1999 r., a także przez Naczelny Sąd Administracyjny - dotycząca rozważanej kwestii, kto jest organem prowadzącym szkołę lub inną placówkę oświatową podporządkowaną gminie, nie może mieć zastosowania odnośnie do określenia właściwości organów samorządu województwa. Ponadto, jeżeli w wymienionych ustawach nie został wskazany wprost jako organ właściwy sejmik województwa, to organem kompetencyjnym do załatwienia danej sprawy jest zarząd województwa.

Prowadzenie szkół lub innych placówek oświatowych nie zostało wymienione wśród spraw zastrzeżonych do kompetencji sejmiku województwa w art. 18 pkt 1-19 i pkt 21 ustawy o samorządzie województwa ani przez ustawę o systemie oświaty. W takim wypadku ma zastosowanie art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowiący o wykonaniu zadań należących do samorządu województwa przez zarząd województwa. Skoro więc w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa istniała podstawa do wydania przez Zarząd Województwa M. wymienionych na wstępie uchwał, stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 82 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa, który przewiduje, że tylko istotne naruszenie prawa wywołuje skutek w postaci stwierdzenia nieważności uchwały, nastąpiło z rażącym naruszeniem wymienionych na wstępie przepisów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że prowadzenie szkół i placówek, o których mowa w uchwałach zarządu Województwa M. z dnia 29 kwietnia 1999 r., należy do zadań tego Województwa, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o

samorządzie województwa. Należy podkreślić, że podmiotem wykonującym zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie edukacji publicznej jest samorząd województwa rozumiany jako osoba prawna (prawa publicznego), nie zaś jedynie jako zespół organów tej jednostki samorządu terytorialnego. Ma to znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy o tyle, że przepis art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowiący, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o organie prowadzącym szkołę lub placówkę - należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne, błędnie kwalifikuje jednostkę samorządu terytorialnego jako organ. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gmina, powiat i województwo samorządowe nie są organami administracji publicznej, lecz wspólnotami samorządowymi posiadającymi osobowość prawną. W rozpoznawanej sprawie nie idzie zatem o to, czy województwo samorządowe jako organ prowadzący wymienione szkoły i placówki jest uprawnione do podejmowania wymienionych w art. 36a ustawy o systemie oświaty czynności zastrzeżonych dla organu prowadzącego szkołę lub placówkę, lecz o to, który z ustawowych organów województwa samorządowego jest właściwy do dokonania tych czynności w imieniu tej jednostki samorządu terytorialnego. Należy także wyraźnie podkreślić, że żaden z ustawowo określonych organów samorządu województwa nie staje się przez to organem prowadzącym szkołę lub placówkę w rozumieniu art. 36a w związku z art. 3 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, bowiem podmiotem takim jest wyłącznie samorząd województwa rozumiany jako wyposażona w osobowość prawną wspólnota samorządowa.

W rozpoznawanej sprawie jest sporne zatem nie tyle znaczenie pojęcia: organ prowadzący szkołę lub placówkę, ile sporne jest to, który z organów samorządu województwa, a mianowicie zarząd czy sejmik województwa, jest właściwy do podejmowania czynności w imieniu samorządu województwa jako podmiotu prowadzącego szkołę.

Trafny jest pogląd Ministra Sprawiedliwości, że właściwość organów samorządu wojewódzkiego w tym zakresie powinna być określona przy uwzględnieniu treści przepisów art. 18 i art. 41 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 18 tej ustawy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał wyliczonych w pkt 1 - 19 i pkt 21 oraz „w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa”. Konieczną przesłanką wykonania przez sejmik zadań jest istnienie podstawy ustawowej wska-

zującej sejmik jako organ samorządu wojewódzkiego właściwy dla danej sprawy. Przepis zaś art. 41 ust. 1 ustawy stanowi, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu wojewódzkiego, nie zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Z przepisów tych wynika, że w braku wyraźnej regulacji ustawowej ustawa zawiera domniemanie kompetencji na rzecz właśnie tego organu, co oznacza, że jeżeli istnieją zadania samorządu województwa nie zastrzeżone dla sejmiku województwa lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych ich wykonawcą jest zarząd województwa. Stąd też zawarte w art. 41 ust. 2 ustawy wyliczenie zadań ma charakter jedynie przykładowy.

Należy podzielić pogląd Ministra Sprawiedliwości, że przepis art. 41 ustawy o samorządzie województwa odmiennie niż przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, formułujący ustawową zasadę domniemania kompetencji na rzecz rady gminy, jako organu stanowiącego, ustanawia ją na rzecz organu wykonawczego jakim jest zarząd województwa. Prowadzi to do wniosku, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994 r., W 9/93 (OTK 1994 nr 1, poz. 20), powołana przez Wojewodę M. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 24 sierpnia 1999 r., a także przez Naczelny Sąd Administracyjny, dotycząca rozważanej kwestii, kto jest organem prowadzącym szkołę lub inną placówkę oświatową podporządkowaną gminie, nie może mieć zastosowania odnośnie określenia do właściwości organów samorządu województwa. Ponadto, jeżeli w wymienionych ustawach nie został wskazany wprost jako organ właściwy sejmik województwa, to organem właściwym do załatwienia danej sprawy jest zarząd województwa.

Prowadzenie szkół lub innych placówek oświatowych nie zostało wymienione wśród spraw zastrzeżonych do kompetencji sejmiku województwa w art. 18 pkt 1-19 i pkt 21 ustawy o samorządzie województwa ani przez ustawę o systemie oświaty. W takim wypadku ma zastosowanie art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowiący o wykonaniu zadań należących do samorządu województwa przez zarząd województwa.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====