



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.22.2020

Kielce, dnia 20-03-2020

Szanowna Pani

Bożena Wrona

Przewodnicząca

Rady Powiatu w Starachowicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511, 1815) stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/132/2020 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie: zamiaru przeniesienia siedziby Zespołu Szkół Zawodowych nr 3 w Starachowicach w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 27.02.2020 r. do organu nadzoru wpłynęła przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Starachowicach. Organ nadzoru w dniu 12.03.2020 r. przesłał do rady powiatu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego o znaku: PNK.I.4131.56.2020 dotyczące przedmiotowej uchwały określając termin do złożenia wyjaśnień do dnia 16 marca 2020 r. Rada powiatu przesłała wyjaśnienia. W ocenie organu nadzoru wyjaśnienia te nie uzasadniają zmiany stanowiska zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W nawiązaniu do treści wyjaśnień rady powiatu należy zaznaczyć, że zgodnie z poglądem doktryny prawa wyrażonym przez M. Pyter [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz*, dr Adam Balicki, dr hab. Magdalena Pyter, 2017, wyd. 1, komentarz do art. 1 ustawy dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1148), zwanej dalej „Prawo oświatowe”: „Artykuł 1 stanowi deklarację ustawodawcy w przedmiocie tego, jakie cele powinny być realizowane przez system oświaty. Zawarty w komentowanym przepisie termin "w szczególności" przesądza, iż przedstawiony

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

przez ustawodawcę katalog jest otwarty. Należy zatem twierdzić, że zawiera on jedynie przykładowe i możliwe do dalszego uzupełniania cele". Cele jakie ma za zadanie realizować system oświaty zostały zatem określone w przepisie rangi ustawowej w postaci art. 1 Prawa oświatowego. Organ nadzoru na podstawie art. 76 ust. 1 i art. 77 u.s.p. sprawuje nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu na podstawie kryterium zgodności z prawem. Tym samym brak realizacji celów wskazanych w art. 1 Prawa oświatowego lub nienależyte ich wykonywanie stanowi działanie sprzeczne z prawem i podlega nadzorowi ze strony organu nadzoru.

Treść § 1 uchwały narusza art. 1 punkty: 3, 8, 9, 11, 14, 19, 20 Prawa oświatowego. Zgodnie bowiem z art. 1 punkty: 3, 8, 9, 11, 14, 19, 20 Prawa oświatowego system oświaty zapewnia w szczególności:

- a) wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacnianie i uzupełnianie przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży,
- b) opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie,
- c) upowszechnianie dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia dalsze kształcenie w szkołach wyższych,
- d) zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi,
- e) utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach,
- f) przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia,
- g) warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego.

Jak wynika z informacji przekazanych organowi nadzoru przez Radę Pedagogiczną Zespołu Szkół Zawodowych nr 3 w Starachowicach przeniesienie szkoły z dotychczasowej siedziby znajdującej się w Starachowicach przy ul. Szkolnej 10 do nowej siedziby położonej w Starachowicach przy ul. Leśnej 2 w poważny sposób wpłynie negatywnie na działalność szkoły. Dotychczasowa działalność szkoły o prawie 60-letniej tradycji wskazuje na jej prawidłowe funkcjonowanie i prawidłową realizację zadań systemu oświaty. Świadczą o tym takie okoliczności jak np. bogata oferta edukacyjna i współpraca z poważnymi przedsiębiorcami z terenu Starachowic, w tym MAN, Starpol, Perfopol, co umożliwia kształcenie uczniów szkoły w systemie dualnym. Tym samym

szkoła zapewnia uczniom szerokie możliwości rozwoju intelektualnego oraz nabywania umiejętności praktycznych niezbędnych w przyszłej pracy zawodowej. Nadto, dzięki wspomnianym okolicznościom szkoła jest w stanie efektywnie wspierać rozwój uczniów szczególnie uzdolnionych. Należy podkreślić, że Zespół Szkół Zawodowych Nr 3 w Starachowicach prowadzi kształcenie zawodowe wymagające wyposażenia szkoły we właściwy sprzęt i infrastrukturę dydaktyczną, którą zapewnia wyposażenie i stopień dostosowania obecnego budynku szkoły w którym jest ona zlokalizowana. Przeniesienie szkoły niewątpliwie spowoduje obniżenie standardu nauczania na skutek braku infrastrukturalnego i sprzętowego dostosowania nowego budynku szkoły do celów nauczania zawodowego. Z informacji uzyskanych przez organ nadzoru od Rady Pedagogicznej Zespołu Szkół Zawodowych Nr 3 w Starachowicach wynika ponadto, że redukcji może ulec ilość sali dydaktycznych, a co więcej, sale w nowym budynku są powierzchniowo mniejsze od dotychczasowych, co obniży komfort uczniów a w konsekwencji jakość nauczania. W nowym obiekcie, jak wynika z informacji organu nadzoru, nawet w razie zmodernizowania sali dydaktycznych brakować będzie sali z zapleczeniami wyposażonymi w odpowiednie pomoce dydaktyczne niezbędne do funkcjonowania szkoły branżowej. Niesposób w tym miejscu nie zwrócić uwagi, że zmniejszenie przestrzeni sali dydaktycznych i występowanie wąskich korytarzy w nowym budynku w sytuacji kształcenia dorosłej młodzieży nie będzie sprzyjać higienie psychicznej uczniów, co niewątpliwie spowoduje spadek efektywności pracy dydaktycznej i zdolności koncentracji uczniów. W ramach Zespołu Szkół Zawodowych nr 3 w Starachowicach działa także Ogólnokształcące Liceum Sportowe dla funkcjonowania którego istotny jest fakt, że na terenie szkoły do dyspozycji uczniów pozostają trzy boiska, bieżnia i siłownia plenerowa. Proponowany obiekt zawiera wprawdzie halę sportową i boiska, ale obiekty te stanowią przedmiot własności MOSiR-u, a szkoła może z nich korzystać jedynie na zasadzie użyczenia, a zatem wysoce niepewnego stosunku prawnego. Nadto korzystanie z tych obiektów musiałoby odbywać się wspólnie ze Szkołą Podstawową nr 11, co znacznie utrudni proces dydaktyczny uczniów Ogólnokształcącego Liceum Sportowego. Obecnie Zespół Szkół Zawodowych Nr 3 w Starachowicach dysponuje dodatkowo terenami zielonymi wokół szkoły służącymi wypoczynkowi uczniów. Okoliczności te są szczególnie istotne w świetle zadań wskazanych w art. 1 punkty 3, 8 i 20 Prawa oświatowego mających być realizowanymi przez system oświaty, tj.: zapewnienie wychowania rozumianego jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży, zapewnienie opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie oraz zapewnienie warunków

do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego.

Należy nadto zaznaczyć, że obecna lokalizacja szkoły jest wysoce dogodna dla uczniów, gdyż umożliwia ograniczenie konieczności dojazdów do szkoły i generowanych w związku z tym kosztów. Tym samym przyczynia się ona do zwiększenia zainteresowania Zespołem Szkół Zawodowych nr 3 w Starachowicach i jego ofertą edukacyjną. Przeniesienie zespołu na obszar wymagający dojazdu i tym samym dodatkowych kosztów może w przypadku uboższej młodzieży spowodować niemożność jej uczęszczania do Zespołu Szkół Zawodowych nr 3. Zmiana umiejscowienia Zespołu Szkół Zawodowych nr 3 może doprowadzić do jego marginalizacji, gdyż węzeł komunikacyjny obsługujący obecnie szkoły średnie będzie oddalony o prawie 2 km, co może skutkować nieobecnością uczniów na pierwszych i ostatnich zajęciach.

Jak wynika z informacji uzyskanych przez organ nadzoru od Rady Pedagogicznej ZSZ nr 3 budynek ZSZ nr 3 jest typowo dostosowany do potrzeb szkolnictwa zawodowego i stanowi stabilną konstrukcję, bez wad wykazanych przez nadzór budowlany. Natomiast realizacja zaleceń Sanepidu, może nastąpić niewielkim nakładem finansowym podczas, gdy budynek przy ul. Lesnej 2 w Starachowicach wymaga:

1. wykonania nowego wejścia do budynku, gdyż poprzednie zostało dołączone do SP1 1,
2. wybudowania łącznika pomiędzy przekazywanym budynkiem a halą sportową MOSiR umożliwiającego, przechodzenie młodzieży na zajęcia wychowania fizycznego,
3. przeprowadzenia remontu pomieszczeń wewnątrz budynku tj. przestawienia ścian działowych, w celu: wykonania szatni, pomieszczeń administracji, wydzielenia części holu na sale,
4. zaadaptowania małych pomieszczeń na niezbędne zaplecza,
5. odmalowania pomieszczeń lekcyjnych,
6. pozyskania środków na tworzenie bazy sportowej na terenie obok budynku,
7. zwiększenia liczby miejsc parkingowych przy szkole,
8. zainstalowania Internetu,
9. uzupełnienia monitoringu,
10. zapewnienia uczniom bezpłatnych przejazdów, umożliwiających tym samym dojazd do szkoły, bursy i obiektów sportowych,
11. zapewnienia bezpłatnego dojazdu obecnym uczniom szkoły branżowej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że proponowany budynek do którego Zespół Szkół Zawodowych nr 3 ma zostać przeniesiony jest posadowiony na nieruchomości której właścicielem jest gmina Starachowice. Jak wynika z uzasadnienia uchwały przez okres najbliższych 3 lat powiat

będzie dysponował tą nieruchomością na podstawie umowy użyczenia, co czyni niepewnym stabilne i długotrwałe funkcjonowanie szkoły w tym obiekcie. Należy bowiem podkreślić, że stosunek prawny jakim jest użyczenie stanowi słaby stosunek zobowiązaniowy w którym komodatariusz jako korzystający nieodpłatnie z rzeczy jest objęty słabszą ochroną prawną. Trafnie zwrócił na to uwagę M. Orlicki [w:] *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. Art. 627–1088*, red. prof. dr hab. Maciej Gutowski, 2019, wyd. 2, komentarz do art. 710 k.c.: *„Szczególnie istotną cechą umowy użyczenia jest jej nieodpłatność. Komodant, który zezwala komodatariuszowi na używanie jego rzeczy nie otrzymuje w zamian żadnego świadczenia. Komodatariusz może korzystać z użyczonej rzeczy za darmo, bez konieczności spełniania jakichkolwiek świadczeń na rzecz komodanta, ani osób trzecich. Przepisy KC dotyczące nieodpłatnych czynności prawnych (art. 59, 84, 528, 530 KC) należy stosować w odniesieniu do użyczenia. Dokonując wykładni przepisów o umowie użyczenia, należy uwzględniać zasadę słabszej ochrony podmiotów, które uzyskują korzyść majątkową nieodpłatnie”*.

Ponadto treść § 4 przedmiotowej uchwały narusza art. 4 ust. 1 i 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). Zgodnie z art. 39 ust. 7 Prawa Oświatowego rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w podmiotach i jednostkach, o których mowa w art. 4 pkt 2 lit. b Prawa Oświatowego, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Art. 39 ust. 7 Prawa Oświatowego stanowi dalej, że uchwała rady powiatu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała wprowadza w rzeczywistości zmianę do planu sieci publicznych szkół powiatu starachowickiego, gdyż zmierza do zmiany siedziby ZDZ nr 3 w Starachowicach. Nadto nie sposób uznać, że przedmiotowa uchwała ma jedynie skutki o charakterze wewnętrznym. Wywiera ona bowiem wpływ na nieokreślony krąg adresatów w postaci nauczycieli, uczniów i ich rodziców. Stanowisko to potwierdza uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10: *„Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły jest to akt stanowiący szczególnego rodzaju informację o zamiarze podjęcia działań, które niewątpliwie będą miały charakter zewnętrzny. Nie może być zarazem uznana za akt o charakterze jedynie wewnętrznym”*. Warto zwrócić uwagę na stanowisko Wojewody Łódzkiego zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 20 stycznia 2016 r., PNK-I.4131.666.2015 w którym stwierdził, że: *„zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę w sprawie likwidacji szkoły można uznać za akt generalny, przy czym pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem*

generalnym, a druga aktem generalnym normatywnym. Tym samym uchwała o likwidacji jest jednocześnie aktem prawa miejscowego". W drodze analogii w/w uchwała NSA oraz w/w rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego znajdują zastosowanie do przedmiotowej uchwały. W drodze analogii należy także przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2013 r., II SA/Bd 1245/12 wskazano, że: *„Uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej jest aktem prawa miejscowego*". W świetle wskazanych wywodów przedmiotowa uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czego rada powiatu zaniechała.

Wskazane powyżej naruszenia prawa mają istotny charakter.

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

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1408137.3476588.4039237
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały XVIII 132 2020 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 18 lutego 2020 r..pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały XVIII 132 2020 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 18 lutego 2020 r.
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.22.2020
Data dokumentu	20.03.2020
Skrót dokumentu	FAD211BF190CDB92B324B365AA21461EA4F78A3B
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	20.03.2020 12:02:49
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.96.1.1.27553

Data wydruku: 23.03.2020

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Justyna Janik)