



Kielce, dnia 07-08-2024

Znak: PNK.I.4131.112.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/16/2024 Rady Gminy w Oksie z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie z siedzibą w Węgleszynie – w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy w Oksie podjęła uchwałę Nr III/16/2024 w sprawie utworzenia Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie z siedzibą w Węgleszynie. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609, tj. ze zm.) – dalej: „u.s.g.”, art. 91 ust. 1, 2, 5, 7a pkt 1 i ust. 9 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 poz. 737 ze zm.) – dalej: „p.o.” oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 t.j. ze zm.). Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 9 lipca 2024 r. Organ nadzoru w dniu 24 lipca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze, m.in. wskazując, iż z treści nadzorowanej uchwały, jak i jej uzasadnienia nie wynika czy połączenie wskazanych w uchwale placówek nastąpiło po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty; ponadto, w akcie założycielskim Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, nie został wpisany adres siedziby Zespołu. Organ nadzoru określił Radzie termin na ustosunkowanie się do powyższych zastrzeżeń. Rada Gminy, pismem z 1 sierpnia 2024 r. odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru nie uznając ich za zasadne oraz przyznając iż przed podjęciem przedmiotowej uchwały nie zwracała się do kuratora oświaty o wydanie opinii.

W toku badania legalności uchwały nr III/16/2024 organ nadzoru stwierdził natomiast, że w/w uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 91 ust. 2 p.o., organ prowadzący może połączyć w zespół prowadzoną przez siebie szkołę podstawową z prowadzonymi przez siebie przedszkolami mającymi siedzibę na obszarze

objętym obwodem tej szkoły. Zgodnie natomiast z ust. 11 przedmiotowego art. 91 p.o., połączenie w zespół szkół lub placówek niebędących szkołami lub placówkami artystycznymi lub włączenie do zespołu szkoły lub placówki niebędącej szkołą lub placówką artystyczną, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. W tym miejscu nadmienić należy, iż w myśl art. 4 pkt 1 p.o., ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o szkole – należy przez to rozumieć także przedszkole, co powoduje, iż w/w ust. 11 art. 91 p.o. znajduje zastosowanie do niniejszego stanu faktycznego. Tymczasem Rada, w przywoływanym wyżej piśmie z 1 sierpnia 2024 r. zanegowała obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty przed utworzeniem zespołu placówek oświatowych i przyznała, że o opinię taką przed podjęciem uchwały nie występowała, co zbieżne jest z informacjami, jakie organ nadzoru otrzymał z Kuratorium Oświaty w Kielcach. Tym samym, skoro przywołany wyżej przepis w sposób kategoryczny stwierdza, iż do połączenia w zespół placówek wymagane jest uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w niniejszym przypadku opinii takiej nie uzyskano, to stwierdzić należy, że nie została spełniona jedna z przesłanek do utworzenia zespołu placówek oświatowych, a tym samym uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Co do aktu założycielskiego Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie, stanowiącego załącznik Nr 1 do badanej uchwały, nie został w nim wpisany adres siedziby Zespołu, zgodnie z art. 88 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 5 p.o., gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „siedziba”, o której mowa w przepisach p.o., to dokładny adres, pod którym szkoła się mieści, a nie jedynie oznaczenie miejscowości. Zdaniem sądów, nietrafna byłaby na gruncie ustawy Prawo oświatowe wykładnia systemowa przyjmująca rozumienie siedziby z art. 41 k.c., tj. jedynie jako miejscowość. Pojęcie siedziby jest bowiem jednolite dla wszystkich szkół, a biorąc pod uwagę posiadanie przez część z nich obwodów (art. 88 ust. 2 p.o.), pojęcie siedziby szkoły należy odnosić w sposób możliwie szczegółowy i precyzyjny do miejsca (budynku głównego), w którym prowadzi ona swoją działalność, tj. do konkretnego adresu (ulicy, numeru), pod którym zakład administracyjny (będący zespołem środków i ludzi), jakim jest szkoła – prowadzi świadczenie usług oświatowych. Siedzibą szkoły, w rozumieniu art. 88 ust. 1 p.o., jest zatem dokładnie wskazany adres, pod którym się ona mieści, a nie jedynie oznaczenie miejscowości. Wniosek ten potwierdza także wykładnia funkcjonalna, w której bierze się pod uwagę tzw. kontekst funkcjonalny rozpatrywanej normy (J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988, s. 133 i n.), albowiem w ujęciu społecznym siedzibę szkoły odnosi się do jej konkretnej lokalizacji, nierzadko wiążąc ją z tym miejscem, określając przez nie i wpisując w jego kontekst historyczno-kulturowy oraz pewną tradycję (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2014 r., sygn. I OSK 3045/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1308/18).

W świetle powyżej opisanych istotnych naruszeń prawa, organ nadzoru wskazuje dodatkowo, iż w § 6 ust. 2 pkt 4) Statutu Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie, stanowiącego załącznik Nr 2 do nadzorowanej uchwały, jako jeden z organów Zespołu wskazano Samorząd Uczniowski Szkoły Podstawowej. Tymczasem Samorząd Uczniowski Szkoły Podstawowej jest wyłącznie organem Szkoły Podstawowej. Zgodnie zaś z art. 85 ust. 2 p.o., Samorząd tworzą wszyscy uczniowie szkoły lub placówki. Uwzględniając natomiast treść § 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 26 lipca 2018 r. w sprawie typów szkół i placówek w których nie tworzy się samorządu uczniowskiego (Dz.U. z 2023 r., poz. 2386 t.j.), punkt ów powinien przybrać brzmienie: „Samorząd Uczniowski Zespołu, którego funkcję wykonuje Samorząd Uczniowski Szkoły Podstawowej w Węgleszynie”.

Również w w/w Statucie, w § 20 ust. 1 wskazano nieistniejący organ o nazwie „Rada Publicznego Przedszkola”. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż w Rozdziale 7 pt. „Organy Przedszkola oraz ich szczegółowe kompetencje” Statutu Przedszkola Publicznego w Węgleszynie, stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały Nr LIII/336/2024 Rady Gminy w Oksie z 19 kwietnia 2024 r. w sprawie przekształcenia Punktu Przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Węgleszynie w Przedszkole Publiczne w Węgleszynie (§ 14 i nast.), brak jest organu Przedszkola o nazwie „Rada Publicznego Przedszkola”. Ponadto w § 20 Statutu Zespołu Placówek Oświatowych w Węgleszynie nie doprecyzowano, jak mają procedować wskazane w nim dwa organy: czy są wymagane osobne uchwały każdego z tych organów czy organy te będą procedować jako jeden organ Zespołu, co rodzić może problemy związane z określeniem prawidłowych zasad ich funkcjonowania. Organ nadzoru nie podziela przy tym argumentu Rady Gminy, zgodnie z którym doprecyzowanie w Statucie sposobu procedowania przedmiotowych organów będzie możliwe po utworzeniu Zespołu, tj. po 1 września 2024 r. Skoro bowiem z przepisów p.o. wynika, iż pierwszy statut placówki nadaje jej organ założycielski (art. 88 ust. 7 w zw. z art. 91 ust. 5 p.o.), a dokonywanie zmian statutu należy do organów placówki – to nie sposób wskazać – bez określenia sposobu procedowania właściwych do zmiany Statutu organów – w jakim trybie organy te ów Statut miałyby zmienić. Należy w związku z tym zauważyć, że uchwalając przepisy prawa, organ gminy powinien przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z § 6 i § 7 w zw. z § 141 w/w rozporządzenia, przepisy uchwał redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, zaś zdania w uchwale winno redagować się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych.

Ustalenie zatem, że kwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza przepisy ustaw, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tejże uchwały w całości.

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