



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.308.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.15.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Cisownicy, w części określonej w:

- § 2 uchwały, jako niezgodnej z art. 23¹ ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji RP oraz
- § 4 uchwały, jako niezgodnej art. 12 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz
- § 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodny z art. art. 88 ust. 1 i 2 w zw. z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.), dalej jako „ustawa”.
- § 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodny z art. 91 ust. 5 w związku z art. 88 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2020 r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.15.2021 w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Cisownicy. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 91 ust. 1, 2 i 9 ustawy i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała we wskazanej części istotnie narusza prawo.

Wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe *Organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej.* Art. 91 ust. 2 ustawy stanowi *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 z ust. 4 art. 91 ustawy *Dyrektor zespołu jest dyrektorem szkoły lub placówki w rozumieniu ustawy.*

Art. 91 ust. 5 ustawy stanowi natomiast, iż: *Utworzenie zespołu następuje w trybie art. 88, z tym że akt założycielski wymaga zaopiniowania przez rady pedagogiczne. W przypadku utworzenia zespołu szkół lub placówek prowadzonych przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną albo włączenia takiej szkoły lub placówki do zespołu, wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 88 ust. 4, nie wymaga uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty.*

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy *szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę.*

Ponadto art. 88 ust. 7 ustawy wskazuje, iż: *organ lub osoba, o których mowa w art. 8 ust. 2, zakładająca szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut.*

Tymczasem Rada w § 2 uchwały wskazała, że *Nauczyciele i pracownicy placówek, o których mowa w § 1 ust. 1 stają się z dniem 1 września 2021 r. pracownikami Zespołu.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten należy uznać za sprzeczny z prawem.

Zauważyć należy, iż przepis art. 23¹ Kodeksu pracy, zawiera wyczerpującą regulację dotyczącą przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę oraz wynikłe z tego zobowiązania dotyczące stosunku pracy. Nie istnieje zatem możliwość stanowienia przepisów w tym przedmiocie w akcie niższego rzędu, jakim jest uchwała. Jednocześnie wskazać należy, iż nawiązywanie stosunku pracy z pracownikami zespołu (szkoły, placówki) należy do kompetencji dyrektora zespołu (szkoły, placówki), a nie do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nawet jeśli Rada działa jako organ prowadzący ww. szkoły. Zatem Rada Gminy Goleszów nie posiada kompetencji do stanowienia regulacji zawartej w § 2 uchwały. Wobec powyższego, regulację zawartą w § 2 uchwały należy uznać za sprzeczną z art. 23¹ ustawy - Kodeks pracy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym *Stosunek pracy z nauczycielem nawiązuje się w szkole, a w przypadku powołania zespołu szkół jako odrębnej jednostki organizacyjnej - w zespole szkół na podstawie umowy o pracę lub mianowania, z zastrzeżeniem ust. 8.*

Ponadto w ocenie organu nadzoru przepis § 4 uchwały, zgodnie z którym *Należności i zobowiązania placówek, o których mowa w § 1 ust. 1 stają się z dniem 1 września 2021 r. należnościami i zobowiązaniami Zespołu* istotnie narusza prawo.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych podejmując decyzję o połączeniu samorządowych jednostek budżetowych, organ stanowiący określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie jednostek łączonych (art. 12 ust. 3 i 5).

Tym samym należy stwierdzić, że Rada stanowiąc w przedmiocie połączenia szkół i przedszkoli w zespół nie była władna do stanowienia w przedmiocie przejęcia przez nowoutworzoną jednostkę budżetową - Zespół Szkolno-Przedszkolnego w Cisownicy, należności i zobowiązań jednostek budżetowych wchodzących w skład Zespołu. Przyjęta zatem regulacja narusza art. 12 ust. 3 i 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W przypadku tworzenia zespołu szkół należy dopuścić możliwość zlikwidowania "jednostek organizacyjnych – jednostek budżetowych" przy zachowaniu "jednostek organizacyjnych – szkół" i utworzenia "jednostki organizacyjnej – zespołu szkół", który jest też "jednostką organizacyjną – jednostką budżetową" obejmującą gospodarką finansową wszystkie wchodzące w skład zespołu szkoły (por. wyrok II SA/Bd 708/17 - Wyrok WSA w Bydgoszczy, opublikowany CBOSA). Jednakże należności i zobowiązania likwidowanej gminnej jednostki budżetowej przejmują co do zasady urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.)

Zespół jest jednostką organizacyjno – budżetową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Szkoły – mimo połączenia ich w zespół – istnieją i nie tracą przymiotu szkoły,

zachowują odrębność swoich organów - o ile statut nie stanowi inaczej, poza wspólnym dyrektorem, wydają świadectwa właściwe dla konkretnej szkoły.

Ponadto, za niezgodny z prawem należy uznać również § 3 aktu założycielskiego Zespołu Szkolno- Przedszkolnego w Cisownicy stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały.

Odnosząc się do przywołanej wyżej treści art. 91 ust. 2 w zw. z art. 88 ustawy należy zauważyć, że w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z nadaniem aktu założycielskiego szkole publicznej, ale zespołowi szkolno – przedszkolnemu. Zespołowi utworzonemu z połączenia Szkoły Podstawowej im. Jury Gajdzicy w Cisownicy oraz Przedszkola Publicznego w Cisownicy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wymieniona wyżej Szkoła Podstawowa posiada ustalony już w drodze odrębnej uchwały obwód.

Utworzenie zespołu szkolno – przedszkolnego w oparciu o analizowany przepis art. 91 ust. 2 w zw. z art. 88 ustawy nie może zatem przebiegać w oderwaniu od przepisu art. 39 ust. 5 oraz art. 32 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 5 ustawy *rada gminy, z uwzględnieniem ust. 1 i 2, ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 88 ust. 2 (...)*. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym*.

Tymczasem, w kwestionowanym wyżej § 3 aktu założycielskiego Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Cisownicy stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Rada Gminy Goleszów postanowiła, iż *Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cisownicy obejmuje zasięg terytorialny (obwód) Szkoły Podstawowej im. Jury Gajdzicy w Cisownicy*.

Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 39 ust. 5 ustawy rada gminy określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, nie zaś jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale - zespołu.

Reasumując, stwierdzić należy, że uchwała Rady Gminy Goleszów w zakresie wynikającym z treści § 3 załącznika Nr 1 do uchwały, podjęta została z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 88 ust. 1 i 2 w zw. z art. 39 ust. 5 ustawy.

Mając na uwadze treść art. 88 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 5 ustawy wskazać również należy, iż § 4 załącznika Nr 1 do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK:

z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 0007.15.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Cisownicy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego