



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 maja 2013 r.

Poz. 3430



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 maja 2013 r.

NK-N.4131.115.3.2013.RB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/293/13 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci szkół prowadzonych przez Gminę Radków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2013 r. Rada Miejska w Radkowie podjęła m.in. uchwałę nr XLII/293/13 w sprawie ustalenia planu sieci szkół prowadzonych przez Gminę Radków.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLII/293/13 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w związku z § 119 ust. 1 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U., Nr 100, poz. 908).

Uchwałą nr XLII/293/13 Rada Miejska w Radkowie ustaliła plan sieci szkół prowadzonych przez Gminę Radków wymieniając szkoły, jakie wchodziły w skład tej sieci.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym artykułem rada gminy, z uwzględnieniem ust. 1 i 2, ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 58 ust. 2. W przypadku publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne organy, określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tym samym mocą przedmiotowej uchwały, w zakresie szkół podstawowych i gimnazjów, Rada władna była określić sieć tych placówek w Gminie Radków oraz granice ich obwodów. Kompetencja Rady wynikająca z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie ogranicza się zatem do ustalenia sieci szkół podstawowych i gimnazjów, jakie funkcjonują w Gminie Radków lecz wymaga również określenia obszaru tworzącego obwód każdej z tych szkół. W ocenie Organu Nadzoru określenie obwodu szkoły polega bowiem na wskazaniu jej zasięgu terytorialnego, a co za tym idzie, określeniu miejscowości, ich części czy też ulic, które składają się na określony obwód.

Określenie obwodów szkół podstawowych i gimnazjów w uchwale ustalającej sieć tych placówek ma istotne znaczenie dla kontroli spełniania przez dziecko określonego w art. 15 ustawy o systemie oświaty obowiązku szkolnego. Rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu są bowiem obowiązani do informowania, w terminie do dnia 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej lub gimnazjum, w obwodzie których dziecko mieszka, o realizacji obowiązku szkolnego spełnianego w sposób określony w art. 16 ust. 5b (art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty). Z kolei dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy, w tym odpowiednio:

- 1) kontrolują wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, a także współdziałają z rodzicami w realizacji obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 3 i ust. 3;
- 2) prowadzą ewidencję spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki (art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Określenie zasięgu terytorialnego danej szkoły pozwala zatem na ustalenie obowiązku szkolnego zamieszkujących w danej miejscowości (na danej ulicy) dzieci, legitymujących się spełnieniem wymogów z art. 15 ustawy o systemie oświaty, i kontrolę wykonania tego obowiązku. Natomiast w przypadku rodziców zadaniem obwodu określonego w uchwale rady jest umożliwienie im dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły i zapewnieniem regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne, o czym stanowi art. 18 ust. 1 pkt 2 i 3 cytowanej ustawy.

Powyższe pozwala stwierdzić, że oprócz określenia w uchwale nr XLII/293/13 sieci szkół podstawowych i gimnazjów Rada była obowiązana również do określenia zasięgu terytorialnego tych placówek oświatowych. Tylko takie działanie, kompleksowo realizujące kompetencję określoną w art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w jednym akcie prawnym, może być uznane za pełną realizację tej kompetencji.

O konieczności uregulowania w jednej uchwale sieci szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę oraz obszaru tworzącego obwód tych placówek przesądza również okoliczność, że uchwała podejmowana na podstawie art. 17 ust. 4 przedmiotowej ustawy jest publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z uwagi na jej znaczenie dla realizacji wspomnianego wyżej obowiązku szkolnego. Uchwała ta kształtuje sytuację procesową (częściowo) podmiotu administrowanego, wpływając bezpośrednio na jego prawa i obowiązki procesowe (Bator M., Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, NZS.2008.1.20).

Zauważyć również należy, że zgodnie z § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Zasada ta ma również charakter prakseologiczny i służy budowaniu systemu prawnego w sposób czytelny, ułatwiający wyszukiwanie określonych informacji (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz., Oficyna 2009). Nakaz wyczerpującego uregulowania spraw przekazanych w upoważnieniu oznacza, że organ upoważniony nie może samodzielnie "dzielić" przekazanego mu zakresu spraw i wydawać na podstawie tego samego upoważnienia kilku rozporządzeń. Innymi słowy, Zasady techniki prawodawczej przyjmują jako regułę: jedno upoważnienie - jedno rozporządzenie (Kaszubowski P., Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia., ABC 2003). Zasada powyższa z mocy odesłania zawartego w § 143 załącznika do wymienionego rozporządzenia ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Uchwała ustalająca sieć szkół podstawowych i gimnazjów, która nie wypełnia przesłanek wskazanych w upoważnieniu ustawowym nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą na terenie Gminy funkcjonować będzie system oświaty publicznej, mający znaczenie w szczególności dla kontroli spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach szkół publicznych oraz dla realizacji przez gminę konstytucyjnych i ustawowych obowiązków, polegających na prowadzeniu m.in. szkół i gimnazjów publicznych. Należy stwierdzić, że o ile w ustawie-jako akcie prawnym powszechnie obowiązującym-zastrzeżono, że w omawianej uchwale powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji i w związku z tym istotnie naruszającej przepisy upoważniające do jej uchwalenia.

Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31 OZ we Wrocławiu) w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów,

które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Jeżeli organ stanowiący gminy nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia zawartego w akcie wyższego rzędu i kształtującego treść aktu wydawanego przez ten organ gminy, to musi to skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Mając na uwadze powyższe postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
E. Mańkowska