



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 kwietnia 2017 r.

Poz. 2620

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.207.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/150/17 Rady Gminy Świnna z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Świnna oraz określenia granic ich obwodów w całości, jako sprzecznej z art. 15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 35), art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 296 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2017 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr XXXIII/150/17 w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Świnna oraz określenia granic ich obwodów. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 marca 2017 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem. Podejmując uchwałę organ zobligowany był zastosować przepis art. 15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym „w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 31 sierpnia 2019 r. ustalenie sieci, o której mowa w art. 14a ust. 1 i 1a ustawy zmienianej w art. 1, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi odpowiednio w art. 10 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz w art. 14 ust. 1”. W toku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XXXIII/150/17 z dnia 27 lutego 2017 r. bez uzyskania prawem wymaganej pozytywnej opinii kuratora oświaty, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Stosownie do przepisu art. 14a ust. 1 ustawy „rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. Przepis art. 14a ust. 1 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do ustalenia sieci przedszkoli, natomiast żaden przepis prawa nie uprawnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia granic obwodów przedszkoli. Tymczasem, Rada Gminy Świnna podejmując przedmiotową uchwałę określiła w treści § 2 granice obwodów przedszkoli wymienionych w § 1, do czego nie była upoważniona. Działanie polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa. Rada, mocą uchwały, uregulowała sprawy nie mieszczące się w zakresie delegacji ustawowej, co oznacza, że takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności, Rada musi więc posiadać

ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść postanowień uchwały musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę „...interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34).

Wymaga podkreślenia, iż Rada podejmując przedmiotową uchwałę błędnie przywołała w jej podstawie prawnej przepis art. 17 ust. 4 ustawy zgodnie, z którym *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.*” Z treści przepisu art. 17 ust. 4 ustawy wyraźnie wynika, że unormowanie w nim zawarte dotyczy ustalania planu sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Upoważnienie zawarte w art. 17 ust. 4 ustawy nie może stanowić zatem podstawy prawnej do podjęcia uchwały określającej sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę.

W ocenie organu nadzoru, za istotnie naruszający prawo należy uznać również § 4 uchwały, w którym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XLI/212/13 Rady Gminy Świnna z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli, publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Świnna oraz określenia granic ich obwodów. Uchwała ta została bowiem podjęta między innymi w oparciu o przepis art. 17 ust. 4 ustawy. Tymczasem, zgodnie z brzmieniem art. 211 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe: „W przypadku niepodjęcia uchwały, o której mowa w art. 210, w terminie do dnia 31 marca 2017 r., uchwały podjęte na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 15, w brzmieniu dotychczasowym, pozostają w mocy”. Na marginesie należy zauważyć, że sytuacja opisana w treści art. 211 ust. 1 cytowanej ustawy może mieć również miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru albo sąd administracyjny uchwały podjętej przez radę w oparciu o art. 210 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Jakikolwiek zatem rozstrzygnięcia co do dotychczasowych „uchwał sieciowych” podjętych na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy, mogą zapaść dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 210 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Do tego bowiem czasu moc obowiązująca uchwał podjętych na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, z woli ustawodawcy, została bezwzględnie zachowana. Tym samym należy stwierdzić, że postanowienie Rady Gminy Świnna o utracie – w całości – mocy obowiązującej uchwały Nr XLI/212/13 Rady Gminy Świnna z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli, publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Świnna oraz określenia granic ich obwodów, jako przedwczesne, należy uznać za niedopuszczalne i istotnie naruszające prawo.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy stanowiąc w § 5, że „*uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 r.*” w sposób niezgodny z prawem określiła tryb wejścia w życie uchwały. Uchwała podejmowana w oparciu o art. 14a ust. 1 ustawy nie jest bowiem aktem prawa miejscowego, jak również nie podlega publikacji na mocy innych przepisów prawa. Tym samym unormowanie zawarte w § 5 przedmiotowej uchwały wydane zostało z naruszeniem art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wypada również zauważyć, że Rada stanowiąc w tytule uchwały oraz w § 1 uchwały o „*ustaleniu planu sieci*” w sposób niezgodny z prawem wypełniła delegację ustawową zawartą w art. 14a ust. 1 ustawy nakładającą na organ stanowiący obowiązek **ustalenia sieci** prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Świnna poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały istotnie naruszyła prawo, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tym samym uchwałę Rady Gminy Świnna Nr XXXIII/150/17 z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Świnna oraz określenia granic ich obwodów ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Świnna