



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 listopada 2017 r.

Poz. 4642

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.N.4131.174.2.2017.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 listopada 2017 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVII/169/17 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 28 września 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie powiatu jaworskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Jaworze, powołując się art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 219, w związku z art. 217 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 28 września 2017 r. uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie powiatu jaworskiego – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 października 2017 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 217 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy, polegającym na jej podjęciu bez uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, że w związku z wdrażaną w Polsce reformą systemu oświaty w dniu 14 grudnia 2016 r. uchwalona została ustawa Prawo oświatowe (Dz. U. 2017 r. poz. 59), a wraz z nią ustawa Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. 2017 r. poz. 60).

Zgodnie z art. 217 ust. 1 przepisów wprowadzających, rada powiatu po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 215 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.

Z kolei art. 219 przepisów wprowadzających stanowi, że w przypadku dokonywania zmiany uchwały, o której mowa w art. 217, przepisy art. 213-217 stosuje się odpowiednio. Należy zatem stwierdzić, że możliwość zmiany uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 217 przepisów wprowadzających jest bezsporna. Jednak w takim przypadku odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 213-217 przepisów wprowadzających.

Zmiana uchwały podjętej na podstawie art. 217 ust. 1 przepisów wprowadzających powinna zatem polegać w pierwszej kolejności na podjęciu uchwały w sprawie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych (stosując odpowiednio art. 219). Wynika to wprost z przepisów ustawy, gdyż zmianie podlega uchwała o dostosowaniu sieci szkół, a więc uchwała „finalna”, a nie uchwała stanowiąca projekt dostosowania sieci. Następnie projekt powinien być przekazany do zaopiniowania właściwemu kuratorowi oświaty (art. 215). Po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, rada powiatu podejmuje uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. (art. 217 w zw. z art. 219).

W ocenie organu nadzoru ustalenia i opinie (w świetle art. 213-217 w związku z art. 219 przepisów wprowadzających), których dopełnienie jest nieodzownym warunkiem podjęcia przez radę powiatu uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., mają zastosowanie również do uchwały o charakterze zmieniającym, podjętej w tym samym przedmiocie, w oparciu o tą samą podstawę prawną. Następuje tu bowiem tożsamość przedmiotu regulacji leżącej w kompetencji rady powiatu, która w tym przypadku realizuje ją poprzez szczegółowe określenie w drodze zmiany treści uchwały, we wskazanym w nowelizacji zakresie. W konsekwencji dochodzi zatem do wprowadzenia w życie zmiany normatywnej, ustanowienia nowych norm prawnych regulujących kwestie już wcześniej uregulowane.

W dniu 29 czerwca 2017 r., Rada Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę nr XXXIV/154/17 zmieniającą uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie powiatu jaworskiego. Na mocy art. 215 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy, została ona przekazana Dolnośląskiemu Kuratorowi Oświaty w celu zaopiniowania. Uchwała dotyczyła zatem zmiany uchwały nr XXX/136/17 z dnia 26 lutego 2017 r., co wynika wprost z § 1 ust. 1 tej uchwały, a nie uchwały nr XXXI/141/17 z dnia 30 marca 2017 r.

Wojewoda Dolnośląski w dniu 16 października 2017 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady Powiatu w Jaworze o wskazanie, czy zgodnie z art. 217 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy przed podjęciem powyższej uchwały uzyskano pozytywną opinię Dolnośląskiego Kuratora Oświaty we Wrocławiu oraz przekazanie stosowanej opinii.

Pismem z dnia 18 października 2017 r. (ESP.4320.1.2017) Przewodniczący Rady Powiatu stwierdził, że (...) Rada Powiatu w Jaworze uznała, że opinia Dolnośląskiego Kuratora Oświaty nie zawiera zmian, które należy uwzględnić w uchwale – stosowanie do art. 215 ust. 3, co oznacza, że kurator nie wnosi uwag do kwestii zgodności z prawem planowanych przez Powiat rozwiązań dotyczących sieci szkół oraz realizacji przez Powiat obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Zatem brak przedmiotowych uwag oznacza pozytywną opinię, co stanowiło przesłankę do podjęcia uchwały nr XXXVII/169/17 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 28 września 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie powiatu jaworskiego. Rada przekazała również pismo Dolnośląskiego Kuratora Oświaty z dnia 26 lipca 2017 r., w którym organ nadzoru pedagogicznego stwierdził brak podstaw do wydania opinii do przedmiotowej uchwały.

Tym samym należy zauważyć, że z przedstawionych wyjaśnień Przewodniczącego Rady Powiatu wynika wprost, że przed podjęciem przedmiotowej uchwały nie uzyskano wymaganej w art. 217 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy pozytywnej opinii kuratora oświaty. Nie sposób bowiem zgodzić się z przedstawionym stanowiskiem, że brak wydania opinii przez kuratora oświaty należy rozpatrywać jako nie wniesienie uwag do uchwały, a zatem uzyskanie przez Powiat Jaworski pozytywnej opinii do uchwały nr XXXIV/154/17, co umożliwiłoby skuteczne podjęcie uchwały nr XXXVII/169/17 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 28 września 2017 r.

Warto mieć na względzie, że za każdym razem, gdy ustawodawca łączy ewentualny brak wydania opinii przez organ do tego powołany z milczącym uznaniem pozytywnego zaopiniowania aktu przez taki organ, wynika to wprost z stosowanych przepisów prawa. Tymczasem ustawodawca w treści art. 217 ust. 2 i 3 ustawy

zawarł okoliczności, których zaistnienie uznał za umożliwiające przyjęcie określonego pozytywnego bądź też negatywnego skutku. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział w zapisach ustawy okoliczności, na którą powołano się w piśmie Przewodniczącego Rady Powiatu Jaworskiego, a więc braku wydania opinii, która to okoliczność miałyby stanowić *de facto* wydanie pozytywnej opinii do uchwały. Żaden przepis ustawy nie stanowi o możliwości przyjęcia takiego stanowiska, które zawiera elementy niedozwolonej na gruncie prawa administracyjnego wykładni przepisów poprzez analogię związaną z milczącym uznaniem pozytywnego zaopiniowania aktu. Z utrwalonych poglądów w orzecznictwie NSA wynika, że przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy, nie mogą stanowić podstawy do oceny regulacji naruszających prawo za zgodne z prawem (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2451/12).

Jednocześnie okoliczności uzyskiwania przez Powiat Jaworski opinii kuratora oświaty przedstawione w piśmie z dnia 18 października 2017 r. (ESP.4320.1.2017) nie mogą mieć znaczenia dla oceny legalności uchwały nr XXXVII/169/17 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 28 września 2017 r., gdyż dotyczą relacji i postępowania prowadzonego pomiędzy Powiatem Jaworskim a Dolnośląskim Kuratorem Oświaty. Organ nadzoru nie posiada natomiast kompetencji do merytorycznego rozpatrywania przyjętego stanowiska czy też działania kuratora oświaty. Ocena sposobu czy też toku uzyskiwania opinii kuratora oświaty oraz ewentualne rozbieżności stanowisk pomiędzy organami nie mogą stanowić przedmiotu ich badania pod kątem legalności w toku postępowania nadzorczego.

Z okoliczności sprawy wynika, że Rada Powiatu w Jaworze nie uzyskała pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 217 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy. Tymczasem brak pozytywnej opinii kuratora oświaty uniemożliwiło podjęcie uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych (do 31 marca 2017 r.) lub, tak jak w rozpatrywanym przypadku, uchwały nowelizującej tą uchwałę. Podjęcie uchwały bez uzyskania pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty stanowi zatem istotne naruszenie prawa w kontekście zapisów art. 217 ust. 1 w związku z art. 219 ustawy. Uchwała wydana bez zachowania wymaganego trybu jest bowiem sprzeczna z prawem.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak