



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 kwietnia 2017 r.

Poz. 1550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.94.2017.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579, poz. 1948)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XXVIII/388/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie *dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku oraz załącznika Nr 4 do tej uchwały.*

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2017 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XXVIII/388/2017 w sprawie *dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 marca 2017 r.

W toku badania legalności tej uchwały wątpliwości organu nadzoru wzbudziły zwłaszcza postanowienia jej § 4 i § 7. W pierwszym z tych przepisów Rada Miejska w Koszalinie ustaliła plan sieci prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze Gminy Miasto Koszalin prowadzonych przez inne organy od dnia 1 września 2019 r., czym – w ocenie organu nadzoru – naruszyła prawo. Z kolei, w § 7 kwestionowanej uchwały określiła termin jej wejścia w życie, ale nie postanowiła o jej ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jest wymagane w przypadku aktów prawa miejscowego. O powyższych zastrzeżeniach Rada Miejska w Koszalinie została powiadomiona pismem z dnia 21 marca 2017 r., znak: P-1.4131.81.2017.AS oraz pismem z dnia 24 marca 2017 r., znak: P-1.4131.88.2017.AS.

Odpowiadając na powyższe wystąpienia, w piśmie z dnia 28 marca 2017 r., znak: BRM.0711.2.3.2017.MB, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Koszalinie w pierwszej kolejności oświadczyła, że na sesji Rady Miejskiej w dniu 27 lutego 2017 r. została podjęta uchwała Nr XXVIII/388/2017 w sprawie *dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku,* zawierająca w § 8 postanowienie o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z wyjątkiem § 6, którego wejście w życie zostało przewidziane z dniem 1 września 2017 r. Dalej wskazała, że na skutek pomyłki do Wojewody Zachodniopomorskiego została przekazana uchwała w innym brzmieniu aniżeli uchwała, która została podjęta na sesji w dniu 27 lutego 2017 r. Uchwała Nr XXVIII/388/2017 w brzmieniu rzeczywiście podjętym przez Radę Miejską w dniu 27 lutego 2017 r. została doręczona organowi nadzoru

w dniu 30 marca 2017 r. Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Koszalinie uznaje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe¹⁾ oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych za akt prawa miejscowego.

Odnosząc się zaś do kwestii naruszenia przez Radę Miejską w Koszalinie prawa, Przewodnicząca Rady nie zgodziła się z poglądem, że organ stanowiący Gminy Koszalin wykroczył poza normę uprawniającą go do podjęcia uchwały w przedmiocie 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.

Organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące omyłkowego przekazania niewłaściwego egzemplarza uchwały Nr XXVIII/388/2017 i przyjął, że w obrocie prawnym pozostaje uchwała Nr XXVIII/388/2017 w brzmieniu rzeczywiście przyjętym przez Radę Miejską w Koszalinie w dniu 27 lutego 2017 r., która została przesłana do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 30 marca 2017 r., tj. po stwierdzeniu zaistnienia pomyłki.

Nie zmienia to jednak faktu, że w akcie tym zawarta jest regulacja, w która – zdaniem organu nadzoru – narusza ustawę Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe²⁾ oraz ustawy Prawo oświatowe.

Przepis art. 217 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe stanowi, że *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.* Upoważnia on więc organ stanowiący powiatu do określenia, w jaki sposób szkoły ponadgimnazjalne i szkoły specjalne działające na terenie powiatu zostaną dostosowane do nowego ustroju szkolnego, który został wprowadzony ustawą - Prawo oświatowe, a także do ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych na obszarze powiatu w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Realizacja powyższej kompetencji uzależniona jest ponadto od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty dotyczącej uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, podjętej wcześniej przez radę powiatu na podstawie art. 213 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, a jeśli organ nadzoru pedagogicznego w swojej opinii wskazał warunki, które należy spełnić ustalając sieć szkół gminnych - od uwzględnienia tychże uwag.

Z kolei, w myśl art. 217 ust. 5 tej ustawy *do ustalania planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych prowadzonych przez powiat, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w podmiotach i jednostkach, o których mowa w art. 4 pkt 2 lit. b ustawy - Prawo oświatowe, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, na okres od dnia 1 września 2019 r. stosuje się przepisy art. 39 ustawy - Prawo oświatowe.*

W tym miejscu wskazania wymaga, że Koszalin jest miastem na prawach powiatu, zatem organy Gminy Miasto Koszalin wykonują również zadania organów powiatu. Stąd do kompetencji Prezydenta Miasta Koszalin oraz Rady Miejskiej w Koszalinie należą odpowiednie obowiązki i uprawnienia organu prowadzącego szkoły ponadgimnazjalne i szkoły specjalne, a także – wprowadzone w wyniku reformy edukacji – szkoły ponadpodstawowe.

Zatem, Rada Miejska w Koszalinie wykonując uprawnienie wynikające z art. 217 ust. 1 oraz ust. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe w zw. z art. 39 ustawy Prawo oświatowe podjęła w dniu 27 lutego 2017 r. uchwałę Nr XXVIII/388/2017 *w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku.*

W § 1 tejże uchwały i załączniku Nr 1 do niej Rada ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin publicznych szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze Gminy Miasto Koszalin prowadzonych przez inne organy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Z kolei, w § 2 ww. aktu oraz w załączniku Nr 2 do

¹⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59).

²⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60).

niego Rada ustaliła plan sieci prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze Gminy Miasta Koszalin prowadzonych przez inne organy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Ponadto w § 3 przedmiotowej uchwały i w załączniku Nr 3 określone zostały warunki włączenia publicznych gimnazjów do publicznych ośmioletnich szkół podstawowych, do publicznych liceów ogólnokształcących, publicznych techników lub publicznych branżowych szkół I stopnia prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin. Przywołane regulacje wskazują, w jaki sposób Gmina Miasto Koszalin zamierza dostosować prowadzone przez siebie szkoły do nowego ustroju szkolnego. Zauważyć przy tym trzeba, że ustalenia poczynione w powyższych przepisach dotyczą okresu od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., czyli okresu tzw. przejściowego, w którym – zgodnie z wolą ustawodawcy - winno nastąpić dostosowanie istniejących publicznych placówek oświatowych do nowych regulacji wprowadzonych ustawą - Prawo oświatowe, w szczególności poprzez dokonanie stosownych przekształceń, włączeń lub wygaszeń, zarówno tych z mocy prawa, jak i tych zainicjowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast w § 4 uchwały Nr XXVIII/388/2017 oraz w załączniku nr 4 do tego aktu Rada Miejska w Koszalinie ustaliła plan sieci prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze Gminy Miasta Koszalin prowadzonych przez inne organy od dnia 1 września 2019 r.

W tym miejscu przywołać należy regulację art. 39 ust. 8 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie z tym unormowaniem *ustalenie planu sieci publicznych szkół, o którym mowa w ust. 5 i 7, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi odpowiednio w ust. 1, 2, 6 i 7.*

Tymczasem jak wynika z art. 215 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz z pisma Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty³⁾, opinia Kuratora dotycząca uchwały Nr XXVII/371/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego, a więc podjęta na podstawie art. 213 ust. 1 te same ustawy wydana została w zakresie, o którym mowa w art. 213 ust. 2 pkt 1-3, a zatem dotyczyła jedynie:

- *planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych, prowadzonych przez powiat, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy (...) na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. (...);*
- *planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych, prowadzonych przez powiat, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy (...) na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. (...);*
- *warunków przekształcenia dotychczasowych publicznych gimnazjów w odpowiednio publiczne ośmioletnie szkoły podstawowe, publiczne licea ogólnokształcące, publiczne technika lub publiczne branżowe szkoły I stopnia, a w przypadku gimnazjów specjalnych - także w publiczne szkoły podstawowe specjalne, prowadzonych przez Powiat (...).*

W konsekwencji powyższego stwierdzić należy bezspornie, że Zachodniopomorski Kurator Oświaty nie wydał opinii w zakresie § 4 oraz załącznika Nr 4 uchwały Nr XXVIII/388/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku, tym samym Rada Miejska w Koszalinie ustalając plan sieci szkół prowadzonych przez tę jednostkę oraz inne organy od dnia 1 września 2019 r. naruszyła w sposób istotny przepis art. 39 ust. 8 ustawy Prawo oświatowe.

W niniejszej sprawie wskazania wymaga, że w treści omawianej uchwały uwzględnione zostały warunki określone przez Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty w opinii z dnia 16 lutego 2017 r., znak: KO-II.540.4a.2017.IKĆ, wydanej do uchwały Nr XXVII/371/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych (dotyczące konieczności zmiany siedziby VI Liceum Ogólnokształcącego w Koszalinie odrębną uchwałą). Zatem, w myśl art. 217 ust. 2 ustawy Przepisy

³⁾Opinia Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty z dnia 16 lutego 2017 r., znak: KO-II.540.4a.2017.IKĆ

wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, uznać należy, że ww. opinia organu nadzoru pedagogicznego ma charakter pozytywny. Podkreślić przy tym ponownie trzeba, że opinia ta dotyczy tylko projektu planu sieci ww. szkół w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. oraz warunków, na jakich szkoły te zostaną przekształcone. Tylko taki zakres opiniowania bowiem wskazał ustawodawca w art. 215 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

W tym kontekście nie znajduje też uzasadnienia wywód poczyniony przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Koszalinie w piśmie z dnia 28 marca 2017 r., mający uzasadnić tożsamość zakresów przedmiotowych uchwał podejmowanych na podstawie art. 213 ust. 1 i art. 217 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe. Pomimo bowiem szerokiego zakresu uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, obejmującego zarówno okres przejściowy od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., jak i okres po 1 września 2019 r., to kurator oświaty opiniuje ją tylko – co wskazano powyżej - w odniesieniu do planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych, prowadzonych przez powiat, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.; planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych, prowadzonych przez powiat, z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. oraz warunków przekształcenia dotychczasowych publicznych gimnazjów w odpowiednio publiczne ośmioletnie szkoły podstawowe, publiczne licea ogólnokształcące, publiczne technika lub publiczne branżowe szkoły I stopnia, a w przypadku gimnazjów specjalnych - także w publiczne szkoły podstawowe specjalne, prowadzonych przez powiat. Ocenia przy tym zgodność z prawem zaproponowanych w uchwale rozwiązań oraz zapewnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci i młodzież zamieszkałe na terenie danego powiatu.

Jak wynika z powyższego opinia Kuratora, której pozytywny charakter warunkuje prawomocność uchwał podjętych zarówno na podstawie art. 217 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, jak i art. 217 ust. 5 tej ustawy w zw. z art. 39 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe - w rozpatrywanej sprawie - dotyczyła wyłącznie okresu przejściowego - od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.

W tym stanie rzeczy przyjąć trzeba, że Rada Miejska w Koszalinie w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie sieci szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych na terenie Gminy Miasto Koszalin po dniu 1 września 2019 r. Zdaniem organu nadzoru nie mogła tego uczynić bez uzyskania pozytywnej opinii Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty.

W niniejszej sprawie, dla oceny wagi uchybienia dokonanego przez Radę Miejską w Koszalinie kluczowe znaczenie ma fakt, że uchwała Nr XXVIII/388/2017 w sprawie *dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku* jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zaliczane są przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, a zatem muszą odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Istotna jest tu norma zawarta w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Oznacza to m.in., że akty prawa miejscowego muszą być podjęte zgodnie z przewidzianą w aktach wyższego rzędu procedurą – w niniejszym stanie faktycznym - po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora. Podjęcie uchwały bez uzyskania pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle powyższego przyjąć trzeba, że § 4 uchwały Nr XXVIII/388/2017 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie *dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Gminę Miasto Koszalin do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku* oraz **załącznik nr 4** do tej uchwały naruszają w sposób istotny art. 39 ust. 8 ustawy - Prawo oświatowe w zw. z art. 217 ust. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. W konsekwencji, stwierdzenie nieważności tych postanowień jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Krzysztof Kozłowski