

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.276.2012.MGrz

z dnia 9 sierpnia 2012 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIX/198/2012 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie odstąpienia od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lipca 2012 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie odstąpienia od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z porozumieniem z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia Publicznego Powiatowego Gimnazjum w Szprotawie przy ul. Niepodległości 7 (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2011 r. Nr 89, poz. 1797).

Zgodnie z art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych - z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W związku z powyższym w dniu 28 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Szprotawie postanowiła zawrzeć porozumienie pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa w celu założenia i prowadzenia przez Starostwo Powiatowe w Żaganiu Publicznego Powiatowego Gimnazjum Dwujęzycznego w Szprotawie (§ 1 uchwały Nr XI/86/2011), a w dniu 29 lipca 2011 r. Gmina Szprotawa zawarła porozumienie z Powiatem Żagańskim w sprawie utworzenia i prowadzenia Publicznego Powiatowego Gimnazjum w Szprotawie przy ul. Niepodległości 7. Ponadto w dniu 29 lipca 2011 r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę Nr VIII.4.2011 w sprawie założenia Powiatowego Publicznego Gimnazjum Dwujęzycznego w Szprotawie i włączenia w Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Szprotawie.

Jak wynika z przepisu art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty w porozumieniu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego wskazuje się typ szkoły, która ma być prowadzona. W rozpatrywanej sprawie miało to być gimnazjum dwujęzyczne. Zgodnie z art. 58 ust. 1 powołanej ustawy szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę. Ustawa o systemie oświaty nie określa elementów nazwy szkoły – odpowiednie przepisy w tym zakresie znajdują się w rozporządzeniach wykonawczych do art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w rozporządzeniach w sprawie ramowych statutów. Ramowy statut publicznego gimnazjum określa załącznik Nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.), który w § 1 ust. 1 i 2 określa elementy nazwy gimnazjum:

„1. Statut publicznego gimnazjum dla dzieci i młodzieży, zwanego dalej "gimnazjum", określa nazwę gimnazjum. Nazwa gimnazjum zawiera:

- 1) określenie "Gimnazjum", a w przypadku gimnazjum specjalnego, integracyjnego, ogólnodostępnego z oddziałami integracyjnymi oraz gimnazjum z oddziałami dwujęzycznymi - odpowiednio określenie "Gimnazjum Specjalne", "Gimnazjum integracyjne", "Gimnazjum z Oddziałami Integracyjnymi" oraz "Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi",
 - 2) ustalony przez organ prowadzący numer porządkowy gimnazjum, wyrażony cyfrą arabską, jeżeli w danej miejscowości jest więcej niż jedno gimnazjum,
 - 3) imię gimnazjum, jeżeli imię takie nadano,
 - 4) oznaczenie siedziby gimnazjum,
 - 5) ewentualne określenie innego niż polski języka nauczania w gimnazjach z językiem nauczania mniejszości narodowych lub grup etnicznych oraz w gimnazjach z oddziałami dwujęzycznymi,
 - 6) w przypadku gimnazjum specjalnego - określenie rodzaju niepełnosprawności uczniów.
2. Nazwa gimnazjum wchodzącego w skład zespołu szkół składa się z nazwy zespołu i nazwy tego gimnazjum. Nazwa gimnazjum specjalnego wchodzącego w skład specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego składa się z nazwy ośrodka i nazwy tego gimnazjum.”,

Jak wynika z powyższych przepisów rozporządzenie nie przewiduje wprowadzenia nazwy gimnazjum w brzmieniu: „Gimnazjum Dwujęzyczne”, mowa jest wyłącznie o nazwie: "Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi". Przy tym przepis art. 3 pkt 2d ustawy o systemie oświaty wskazuje, iż pod pojęciem szkoła dwujęzyczna rozumieć należy szkołę, w której wszystkie oddziały są oddziałami dwujęzycznymi. W przedmiotowej sprawie Gmina Szprotawa na mocy porozumienia przekazała prowadzenie gimnazjum dwujęzycznego Powiatowi Żagańskiemu. Zatem w gestii tego podmiotu leżało nadanie szkole zarówno nazwy jak i statutu. Z uwagi na to, że prawidłowa nazwa gimnazjum powinna brzmieć "Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi" Rada Powiatu Żagańskiego w dniu 23 listopada 2011 r. podjęła uchwałę Nr X.8.2011 w sprawie zmiany uchwały Nr VIII.4.2011 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie założenia Powiatowego Publicznego Gimnazjum Dwujęzycznego w Szprotawie i włączenia w Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Szprotawie. W uchwale tej Rada Powiatu postanowiła zamienić w treści uchwały z dnia 29 lipca 2011 r. słowa "Powiatowe Publiczne Gimnazjum Dwujęzyczne w Szprotawie" na " Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi w Szprotawie".

Mając na względzie powyższe oraz okoliczność, że w Szprotawie funkcjonują już dwa gimnazja, to dokonanie w uchwale Nr X.8.2011 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 23 listopada 2011r. zmiany nazwy z „Powiatowe Publiczne Gimnazjum Dwujęzyczne w Szprotawie” na „Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi Nr 3 w Szprotawie” było prawidłowe i doprowadzało nazwę gimnazjum do stanu zgodnego z zapisami w § 1 ust. 1 i 2 załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Dlatego też organ nadzoru nie podziela stanowiska zawartego w uzasadnieniu do uchwały w sprawie odstąpienia od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa, zgodnie z którym należałoby uznać, że formalnie treść oświadczenia woli została zmieniona, a porozumienie nie zostało zawarte, gdyż z treści uchwały wyraźnie wynika, że Rada Powiatu Żagańskiego wyraża zgodę na przejęcie praw i obowiązków do Publicznego Powiatowego Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi w Szprotawie, a przedmiotem porozumienia jest Publiczne Gimnazjum Dwujęzyczne w Szprotawie, a więc placówka o zupełnie innej nazwie i charakterze.

Ponadto wskazać należy, iż o charakterze gimnazjum i jego typie decydują zapisy aktu założycielskiego oraz statutu gimnazjum. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności: 1) nazwę i typ szkoły lub placówki oraz ich cele i zadania; 2) organ prowadzący szkołę lub placówkę; 3) organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje; 4) organizację szkoły lub placówki; 5) zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki; 6) zasady rekrutacji uczniów; 7) prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły.

Natomiast § 2 ust. 1 załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół wskazuje, iż statut gimnazjum określa w szczególności: 1) cele i zadania gimnazjum wynikające z przepisów prawa oraz uwzględniające program wychowawczy gimnazjum i program profilaktyki dostosowany do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska, o których mowa w odrębnych przepisach, 2) sposób wykonywania zadań

gimnazjum, z uwzględnieniem optymalnych warunków rozwoju ucznia, zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia, 3) zadania zespołów nauczycielskich, o których mowa w § 16, 4) szczegółowe zasady wewnątrzszkolnego oceniania uczniów, 5) organizację oddziałów sportowych, oddziałów mistrzostwa sportowego, oddziałów dwujęzycznych, oddziałów przysposabiających do pracy, oddziałów integracyjnych i oddziałów specjalnych oraz organizację nauczania języka mniejszości narodowych lub grup etnicznych, jeżeli gimnazjum takie oddziały lub nauczanie prowadzi, 6) organizację działalności innowacyjnej i eksperymentalnej, jeżeli gimnazjum taką działalność prowadzi, 7) organizację zajęć dodatkowych dla uczniów, z uwzględnieniem w szczególności ich potrzeb rozwojowych, 8) formy opieki i pomocy uczniom, którym z przyczyn rozwojowych, rodzinnych lub losowych potrzebna jest pomoc i wsparcie, w tym również pomoc materialna, 9) organizację współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc dzieciom i rodzicom, 10) organizację i formy współdziałania gimnazjum z rodzicami (prawnymi opiekunami) w zakresie nauczania, wychowania i profilaktyki, 11) organizację wewnątrzszkolnego systemu doradztwa oraz zajęć związanych z wyborem kierunku kształcenia.

Powyższe oznacza, że o celach i zadaniach realizowanych w gimnazjum oraz sposobie wykonywania zadań przez gimnazjum decydują zapisy statutu gimnazjum, a nie jego nazwa. Zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy o systemie oświaty kurator oświaty, w przypadku szkół i placówek artystycznych minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może uchylić statut szkoły lub placówki publicznej albo niektóre jego postanowienia, jeżeli są sprzeczne z prawem. Organowi, który nadał lub uchwalił statut, od decyzji kuratora oświaty przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Dlatego też organem właściwym do oceny zgodności z prawem statutu gimnazjum właściwy jest Lubuski Kurator Oświaty w Gorzowie Wlkp.

W związku z zaistniałą sytuacją w dniu 12 lipca 2012 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę Nr XXIX/198/2012 w sprawie odstąpienia od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa. W uzasadnieniu wskazano, iż zgodnie z zapisami porozumienia gmina Szprotawa wyraziła zgodę na utworzenie "Publicznego Powiatowego Gimnazjum Dwujęzycznego w Szprotawie". Tymczasem bez powiadomienia gminy Szprotawa w tej sprawie, uchwałą Nr X.8.2011 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 23 listopada 2011 r., zmieniono podmiot zawartego porozumienia i utworzono "Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi Nr 3 w Szprotawie". Według Rady Miejskiej w Szprotawie taki zapis zmienia charakter prowadzonego gimnazjum. Zamiast dwujęzycznego gimnazjum o charakterze powiatowym powstało na terenie gminy kolejne gimnazjum, którego jedynym wyróżnikiem jest to, że może prowadzić oddziały dwujęzyczne.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie odstąpienia od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a gminą Szprotawa z istotnym naruszeniem przepisów prawa, a w szczególności naruszając zapisy zawartego w dniu 29 lipca 2011 r. porozumienia.

Przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych - z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ustawa nie wskazuje, co ma być treścią tego porozumienia. Przez pojęcie "porozumienie" należy rozumieć "zgodę na coś", "wzajemne zrozumienie", "umowa, układ", a "porozumieć się" oznacza "zawiązać z kimś kontakt", "dojść z kimś do zgody w jakiejś sprawie lub uzgodnić coś" (komputerowy słownik języka polskiego). Ustawodawca nie ustanowił jakiejś specjalnej procedury dotyczącej porozumienia. Należy przyjąć, że treścią porozumienia jest założenie i prowadzenie szkoły (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 649/11). Z powyższego wynika zatem, iż to w treści porozumienia powinny zostać zawarte wszelkie prawa i obowiązki stron wynikające z założenia i prowadzenia szkoły, w tym również możliwość wypowiedzenia tego porozumienia czy odstąpienia od niego. W porozumieniu zawartym pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa znalazł się zapis, zgodnie z którym porozumienie może ulec rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia, danego roku szkolnego, za uprzednim 3 letnim wypowiedzeniem, przez jedną ze stron (§ 5 ust. 2 porozumienia). Strony nie przewidziały zatem możliwości odstąpienia od porozumienia, a jedynie możliwość jego 3-letniego wypowiedzenia.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, mimo iż w porozumieniu znajduje się zapis, że w sprawach nieuregulowanych porozumieniem mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – § 7 porozumienia, w niniejszej sprawie nie można zastosować Kodeksu cywilnego.

W pierwszej kolejności należałoby określić charakter prawny takiego porozumienia. Przepis art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty nie stanowi przepisu szczególnego umożliwiającego przekazanie przez gminę powiatowi zadania własnego polegającego na prowadzeniu szkół i przedszkoli wymienionych w art. 5 ust. 5 niniejszej ustawy (...) Porozumienie o którym mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty nie odnosi się do zadań publicznych ze sfery działalności oświatowej, lecz do konkretnej szkoły czy placówki (wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1140/09). Jak wynika z powyższego porozumienie zawarte na podstawie art. 5 ust. 5b nie jest porozumieniem międzygminnym, o którym mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże z uwagi na treść takiego porozumienia można uznać, że zawiera ono pewne cechy porozumienia międzygminnego. Stanowisko organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2195/11, który w rozważaniach na temat charakteru prawnego porozumienia zawartego na podstawie art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty przytacza wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r. (sygn. akt SA/Łd 1906/94). W wyroku tym NSA stwierdził, że porozumienia, o których mowa w art. 74, nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować - w ramach współdziałania komunalnego - przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego (Z. Leoński: Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce, Poznań 1994, s. 27, 39). Zasada swobody zawierania umów cywilnych nie ma tu zastosowania. W ocenie organu nadzoru powyższe rozważania można przenieść na grunt niniejszej sprawy.

Ponadto mimo prezentowanego w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały stanowiska, iż porozumienie z jednej strony ma charakter administracyjny, gdyż jego przedmiotem jest przekazanie kompetencji w ramach struktury administracyjnej, a z drugiej strony cywilny, gdyż sama forma porozumienia jest regulowana przez prawo cywilne należy przyjąć, iż nawet uznanie mieszanego charakteru porozumienia z przewagą cech aktu administracyjnego nie daje możliwości zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego i odstąpienia w tej sprawie od zawartego porozumienia. Kodeks cywilny reguluje kwestię odstąpienia od umowy w art. 395, zgodnie z którym można zastrzec, że jednej lub obu stronom przysługiwać będzie w ciągu oznaczonego terminu prawo odstąpienia od umowy. Prawo to wykonywa się przez oświadczenie złożone drugiej stronie (§ 1). W razie wykonania prawa odstąpienia umowa uważana jest za nie zawartą. To, co strony już świadczyły, ulega zwrotowi w stanie niezmienionym, chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu. Za świadczone usługi oraz za korzystanie z rzeczy należy się drugiej stronie odpowiednie wynagrodzenie (§ 2). Jednakże przepis ten nie mógłby mieć w niniejszej sprawie zastosowania, gdyż strony nie zastrzegły w porozumieniu, iż jednej lub obu stronom będzie przysługiwać prawo odstąpienia od niego.

Odstąpienia od porozumienia zgodnie z prawem wywołuje skutki w odniesieniu do przeszłości, tym samym porozumienie traktuje się jako nigdy nie zawarte. Oznaczałoby to, że Starostwo Powiatowe w Żaganiu nie może prowadzić gimnazjum, ponieważ prowadzenie tego typu szkół nie należy do zadań własnych powiatu (pismo Zastępcy Burmistrza Szprotawy z dnia 13 lipca 2012 r., nr EK.0717.9.2012). Jednakże jak wynika z pisma Starosty Powiatu Żagańskiego (z dnia 19 lipca 2012 r., nr OKT.4323.13.19.2012) szkoła została utworzona, funkcjonuje i dokonała już naboru do klas pierwszych (2 oddziały), dlatego brak jest podstaw do stwierdzenia, że szkoła nie funkcjonuje i nie może prowadzić działalności dydaktycznej z dniem 1 września 2012 r., gdyż obowiązujące przepisy przewidują określony tryb zakończenia działalności szkoły.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Szprotawie podejmując kwestionowaną uchwałę istotnie naruszyła prawo. Rada Miejska postanowiła o odstąpieniu od porozumienia zawartego pomiędzy Powiatem Żagańskim a Gminą Szprotawa, czyniąc to wbrew zapisom porozumienia, które przewiduje jedynie możliwość jego rozwiązania z dniem 31 sierpnia danego roku szkolnego, za uprzednim 3-letnim wypowiedzeniem przez jedną ze stron. Chociaż zasada samodzielności samorządu jest zasadą konstytucyjnie chronioną nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Nie narusza tej zasady ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej

w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Każda z jednostek samorządu korzysta z ochrony prawnej i posiada osobowość prawną. Są one zobowiązane do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowują własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów. Oznacza to, iż powiat jest samodzielny w równym stopniu jak gmina, a każda z tych jednostek samodzielnie wykonuje powierzone jej zadania. Samodzielność powiatu, podobnie jak i gminy, wyraża się także w tym, że nadzór nad nimi sprawowany jest w formach określonych prawem i tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 649/11, wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2195/11).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek