

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.77.2017.ACze

z dnia 27 kwietnia 2017 r.

Rada Powiatu Żarskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2016.814 t.j. ze zm) stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu Żarskiego Nr XXVII/156/2017 z dnia 30 marca 2017 r. 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.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2017 r. Rada Powiatu Żarskiego podjęła uchwałę Nr XXVII/156/2017 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. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 216 i art. 217 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U.2017.60), art. 39 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59), art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 t.j. ze zm.), art. 19 ust. 1, 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t.).

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała winna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego podejmowana jest w szczególnym trybie przewidzianym w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (dalej zwaną ustawą wprowadzającą). Tryb ten składa się z kilku etapów, przy czym niedochowanie choć jednego z nich powoduje podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 213 ust. 1 ustawy wprowadzającej, przed podjęciem przez gminę uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego, organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustala sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych. Następnie zgodnie z art. 215 ustawy wprowadzającej, uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, przekazuje się do zaopiniowania kuratorowi oświaty. Kolejnym etapem jest przekazanie uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym w trybie art. 216 ustawy wprowadzającej. Zgodnie z tym przepisem, związki zawodowe opiniują uchwałę o której mowa w art. 213 ust. 1 ustawy wprowadzającej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Odesłanie, o którym mowa w art. 216 ustawy wprowadzającej oznacza, że

brakującą regulację co do trybu opiniowania uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, uzupełnia ustawa o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 t.j.). W myśl art. 19 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.2015.1240), ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Mając na uwadze przywołane regulacje prawne, zgodnie z art. 216 ustawy wprowadzającej w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, uchwała w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego powinna być przesłana do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Wszystkie te organizacje związkowe są więc uprawnione do opiniowania uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

Jeżeli więc, przepisy w ramach katalogu formalnych warunków podjęcia uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego przewidują konieczność przedłożenia uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego do zaopiniowania właściwym związkom zawodowym, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2017 r. znak BR.0004.12.2017 Przewodniczący Rady Powiatu przesłał organowi nadzoru dokumenty dotyczące opiniowania uchwały Rady Powiatu Nr XXVI/150/2017 z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego. Analiza tych dokumentów wykazała, że uchwała została przekazana do zaopiniowania Związkowi Nauczycielstwa Polskiego - Zarządowi Oddziału w Żarach oraz Zarządowi Regionu Zielonogórskiego NSZZ „Solidarność”. Uchwała ta nie została zatem przekazana do zaopiniowania przez Forum Związków Zawodowych, które również jest reprezentatywną organizacją związkową w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Niedopełnienie procedury opiniodawczej jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności całości badanej uchwały Rady Powiatu Żarskiego Nr XXVII/156/2017 z dnia 30 marca 2017 r. 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.

Ponadto nadzoru uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego jest aktem prawa miejscowego. Należy bowiem stwierdzić, że ustalona sieć szkół - dostosowana do nowego ustroju szkolnego, wiąże zarówno podmioty wypełniające zadania oświatowe jak i uczniów i nauczycieli, a zatem ma charakter powszechnie obowiązujący.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Przepis art. 42 ust. 1 oraz 44 ustawy o samorządzie powiatowym stanowią, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada powiatu w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jest obowiązkowe. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przepis § 7 uchwały Rady Powiatu Żarskiego nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu vacatio legis.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że uchwała narusza również inne przepisy prawa.

Kwestionowaną uchwałą w § 1 ust. 3 i załączniku nr 3, Rada Powiatu określiła plan sieci szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych od dnia 1 września 2019 r. z uwzględnieniem klas dotychczasowych zasadniczych szkół zawodowych, o których mowa w art. 164 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, publicznych trzyletnich liceów ogólnokształcących, o których mowa w art. 148 ustawy - – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz klas dotychczasowych publicznych czteroletnich techników, o których mowa w art. 154 ustawy - – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Tymczasem zgodnie z art. 217 ust. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe: „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”. Przepis art. 39 ust. 8 stanowi, że ustalenie planu sieci publicznych szkół następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Lubuski Kurator Oświaty w dniu 8 marca 2017 r. (znak: KO.I.540.94.2017.GT) pozytywnie zaopiniował (pod sześcioma warunkami) uchwałę Rady Powiatu Żarskiego z dnia 28 lutego 2017 r. Nr XXVI/150/2017 w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, jednakże tylko w zakresie, o którym mowa w art. 215 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, a więc tylko w zakresie planu sieci szkół na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. oraz warunków przekształcenia dotychczasowych publicznych gimnazjów odpowiednio w 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. Opinia Lubuskiego Kuratora Oświaty nie dotyczyła zatem zawartego w uchwale Nr XXVI/150/2017 Rady Powiatu Żarskiego, projektu planu sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych prowadzonych przez Powiat

Żarski od dnia 1 września 2019 r. Powiat Żarski zatem nie uzyskał pozytywnej opinii Lubuskiego Kuratora Oświaty do zakresu ustalonego w w § 1 pkt 3 i załączniku nr 3 uchwały.

Brak podstaw do określania w badanej uchwale planu sieci szkół na okres od 1 września 2019 roku wynika także ze stanowiącego podstawę tej uchwały art. 217 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, zgodnie z którym, na podstawie tego przepisu rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Należy zatem stwierdzić, że uchwały tej nie podejmuje się na okres po 31 sierpnia 2019 roku. Ponadto art. 217 ust. 5 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, wprost stanowi, że 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. Należy zatem stwierdzić, że plan sieci szkół, na okres od 1 września 2019 roku, ustała się na podstawie art. 39 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe, a nie w uchwale w sprawie dostosowania sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych na terenie powiatu do nowego ustroju szkolnego, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019r. podjętej na podstawie art. 217 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną do podjęcia kwestionowanych uchwał stanowi przepis art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U.2017.60), w tym bowiem przepisie zawarte zostało upoważnienie dla rady powiatu do podjęcia uchwały w sprawie dostosowania sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego.

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