



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 stycznia 2014 r.

Poz. 358

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 358/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 12 września 2013 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Miączyn z dnia 25 stycznia 2013 r. nr XXIX/141/13 w przedmiocie zamiaru przekazania do prowadzenia Zawalowskiemu Stowarzyszeniu Promocji i Rozwoju w drodze umowy Szkoły Podstawowej w Kawalowie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Zalewski

Sędziowie: Sędzia WSA Jerzy Drwał, Sędzia WSA Grzegorz Wąlecko (sprawozdawca)

Protokolant: Asystent sędziego Małgorzata Olejowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 12 września 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Miączyn

z dnia 25 stycznia 2013 r. nr XXIX/141/13

w przedmiocie zamiaru przekazania do prowadzenia Zawalowskiemu Stowarzyszeniu Promocji i Rozwoju w drodze umowy Szkoły Podstawowej w Kawalowie

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą nr XXIX/141/13 z dnia 25 stycznia 2013 r. Rada Gminy Miączyn wyraziła zamiar przekazania z dniem 1 września 2013 r. Szkoły Podstawowej w Zawalowie do prowadzenia Zawalowskiemu Stowarzyszeniu Promocji i Rozwoju. Rada Gminy zobowiązała i upoważniła Wójta Gminy do dokonania czynności niezbędnych do podjęcia uchwały o przekazaniu.

Rada Gminy jako podstawę prawną uchwały wskazała art. 5 ust. 5g i 5l ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), dalej powoływanej jako ustawa o systemie oświaty, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 6 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej powoływanej jako ustawa o samorządzie gminnym.

Skargę na powyższą uchwałę złożył Wojewoda Lubelski, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, ponieważ żaden z materialnoprawnych przepisów aktów prawnych powszechnie obowiązujących nie zawiera

upoważnienia do podjęcia uchwały o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły. W szczególności takiej podstawy nie stanowią przepisy prawa powołane w zaskarżonej uchwale.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Miączyn wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu podniósł, że uchwała w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia szkoły stowarzyszeniu została podjęta zgodnie z praktyką przyjętą w gminach województwa lubelskiego i zgodnie z wytycznymi Lubelskiego Kuratora Oświaty zamieszczonymi na jego stronie internetowej. Wójt Gminy podkreślił, że ustawowe upoważnienie do przekazania szkoły stowarzyszeniu zawarte jest w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, co przy zastosowaniu argumentacji a maiori ad minus pozwala radzie gminy na podjęcie także uchwały o zamiarze przekazania szkoły (a nie tylko o przekazaniu szkoły). Według Wójta Gminy, powołującego się na wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie II OSK 269/11, SIP Lex nr 992533, do podjęcia przez radę gminy działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa upoważnia art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Zaskarżona uchwała podjęta została przez Radę Gminy Miączyn z powołaniem się na przepisy art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły. Zgodnie z art. 5 ust. 5h ustawy umowa, o której mowa w ust. 5g, określa w szczególności: 1) w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjum - wskazanie czy szkole ustala się obwód, a jeżeli szkole nie ustala się obwodu - warunki przyjmowania uczniów do szkoły; 2) tryb przejęcia szkoły lub placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w ust. 5j i 5k; 3) warunki korzystania z mienia przejętej szkoły lub placówki; 4) tryb kontroli przestrzegania warunków umowy; 5) warunki i tryb rozwiązania umowy za wypowiedzeniem. Ponadto, w art. 5 ust. 5l wprowadzony został wymóg powiadomienia przez jednostkę samorządu terytorialnego, w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, pracowników szkoły lub placówki oraz zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że podstawą przekazania prowadzenia szkoły jest podjęta przez radę gminy uchwała o przekazaniu. Uchwała ta nie wywołuje wprawdzie bezpośredniego skutku w postaci przekazania prowadzenia szkoły, nie oznacza to jednak, że podjęta przez radę gminy uchwała ma charakter wyłącznie intencyjny i nie wywiera żadnych skutków prawnych. Ustawodawca przewidział dla przekazania prowadzenia szkoły szczególny kilkuetapowy tryb postępowania zasadniczo odmienny od postępowania związanego z tworzeniem, przekształcaniem i likwidacją szkół publicznych przez organy prowadzące. Jednak z przepisów ustawy o systemie oświaty nie da się wywieść wniosku, że w procesie przekazywania szkoły rada gminy upoważniona jest do podjęcia dwóch uchwał. Pierwszej uchwały wyrażającej wyłącznie zamiar przekazania szkoły i przewidującej wprost (jak w rozpoznawanej sprawie) bądź w wyniku interpretacji jej treści – konieczność podjęcia ostatecznej uchwały o przekazaniu, oraz drugiej uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły, będącej podstawą zawarcia umowy. Przedstawiony wyżej stan prawny wskazuje, że w procesie zmierzającym do przekazania prowadzenia szkoły organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje tylko jedną uchwałę. Uchwała ta, podjęta na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy, daje jednostce samorządu terytorialnego podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności związanych z przekazaniem szkoły. W szczególności podjęcie uchwały pozwala na dokonanie przewidzianego w art. 5 ust. 5l powiadomienia pracowników szkoły lub placówki oraz zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy.

Nie można zaakceptować poglądu, że rada gminy ma kompetencję na podstawie wymienionego w uchwale art. 18 ust. 2 pkt 15 lub wskazanego w odpowiedzi na skargę art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z art. 5 ust. 5g i ust. 5l ustawy o systemie oświaty, podjąć uchwałę intencyjną o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły w celu wstępnego ustalenia (zbadania), czy zamiar przekazania szkoły zostanie zaakceptowany. Przepisy ustawy nie upoważniają rady gminy do podjęcia takiej uchwały,

nie może ona także stanowić podstawy do zawiadomienia, o którym mowa w art. 5 ust. 5l ustawy. Formalne zawiadomienie nauczyciela na podstawie powołanego przepisu uruchamia ustawową procedurę, w trakcie której nauczyciel ma prawo złożyć w terminie 3 miesięcy od uzyskania informacji, o której mowa w ust. 5l, oświadczenie o odmowie przejścia do szkoły lub placówki publicznej przejmowanej do prowadzenia przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną (art. 5 ust. 5 m). Złożenie tego oświadczenia, powoduje rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, z dniem przekazania szkoły lub placówki, chyba że nauczyciel do dnia rozwiązania stosunku pracy wyrazi zgodę na przeniesienie do innej szkoły lub placówki prowadzonej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 5n ustawy). Wskazane uprawnienia pracowników i nauczycieli mogą być więc realizowane tylko na podstawie uchwały o przekazaniu szkoły, określającej termin przekazania, a nie na podstawie uchwały o zamiarze uruchomienia procedury określonej w art. 5 ust. 5g ustawy. Wynika to wprost z art. 5 ust. 5l ustawy, w którym zakłada się, że termin przekazania szkoły jest ustalony.

Należy zauważyć, że nawet gdyby przyjąć, że w świetle ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy o systemie oświaty dopuszczalne jest podjęcie uchwały czysto intencyjnej, niewywołującej żadnych skutków prawnych, nie byłaby to uchwała, o której mowa w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Tymczasem zaskarżona uchwała powołuje się wprost na art. 5 ust. 5g ustawy. Tak zredagowana uchwała jest uchwałą wewnątrznie sprzeczną, skoro z jednej strony wyrażać ma jedynie zamiar przekazania prowadzenia szkoły, a z drugiej strony zawiera w § 1 i 2 postanowienia świadczące o zastosowaniu przez Radę Gminy Miączyn szczególnych przepisów proceduralnych ustawy o systemie oświaty (art. 5 ust. 5 g oraz ust. 5 l), regulujących procedurę przekazywania prowadzenia szkoły i mających w rezultacie doprowadzić do przekazania prowadzenia szkoły na podstawie umowy. Tego rodzaju postępowania nie sposób pogodzić z zasadą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Celem sądowej kontroli legalności podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego uchwał nie jest dochodzenie intencji tych organów, czy ustalanie, jakimi względami się one kierują przy podejmowaniu danej uchwały. Przedmiotem tej kontroli jest konkretna uchwała w literalnym jej brzmieniu. Wobec tego rzeczą sądu administracyjnego nie jest interpretacja uchwały w kontekście jej znaczenia, jakie rada gminy chce nadać uchwałę. Powstających na tym tle zastrzeżeń nie usuwa uzasadnienie zaskarżonej uchwały. Rada Gminy Miączyn uzasadniając swoje stanowisko podała między innymi, że uchwała umożliwi podejmowanie przez organ wykonawczy wszelkich działań, zmierzających do przekazania szkoły wspomnianemu wyżej Stowarzyszeniu. Taka uchwała nie jest jednak potrzebna do osiągnięcia celu wskazanego w uzasadnieniu uchwały, ponieważ wszelkie działania, zmierzające do przekazania szkoły, przewidziane w ustawie o systemie oświaty, mogą i powinny być dokonywane na podstawie uchwały o przekazaniu, podjętej na podstawie art. 5 ust. 5 g ustawy, dającej organowi wykonawczemu gminy także podstawę do zawarcia umowy o przekazaniu. Kierując się regułami dotyczącymi przekazywania prowadzenia szkoły - na mocy powołanych przepisów ustawy o systemie oświaty - przyjmując należy, że Rada Gminy Miączyn nie była uprawniona do podjęcia uchwały o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły. Jediną uchwałą jaką Rada Gminy mogła podjąć w tym zakresie jest uchwała o przekazaniu prowadzenia szkoły. Podjętej przez Radę Gminy Miączyn uchwały nie można interpretować jako będącą w rzeczywistości uchwałą o przekazaniu, ponieważ co innego wynika z treści § 1 uchwały i jej uzasadnienia oraz z treści § 2 uchwały wyraźnie przewidującego potrzebę podjęcia jeszcze uchwały o przekazaniu.

Dodać należy, że art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, powołany w zaskarżonej uchwałę w zestawieniu przepisów ustawy o systemie oświaty, nie może być także samodzielną podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały. W rzeczywistości bowiem przepis ten jedynie rozstrzyga na korzyść rady gminy (w relacjach z organem wykonawczym) o wyłącznej kompetencji do stanowienia przez radę gminy w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 1-15). Samodzielną podstawą do podjęcia zaskarżonej uchwały o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły nie może być także art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii nie mającej charakteru normatywnego (powołany w odpowiedzi na skargę wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie II OSK 269/11). W rozpoznawanej sprawie, jak wcześniej wyjaśniono, nie ma w systemie prawa przepisu zobowiązującego do podjęcia uchwały o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły (nie dającej podstawy do zawarcia umowy o przekazaniu), a materia przekazania prowadzenia szkoły ma charakter normatywny. Jak słusznie wskazał Wójt Gminy Miączyn w odpowiedzi

na skargę, przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do, podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wskazany wyżej wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r.). Jednak w rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała nie ma charakteru czysto programowego, intencyjnego, ponieważ równocześnie upoważnia i zobowiązuje Wójta Gminy do dokonania czynności niezbędnych do podjęcia uchwały o przekazaniu. Uchwała ta została zatem uczyniona zbędnym elementem procedury prowadzącej do przekazania prowadzenia szkoły.

Według art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Skarga Wojewody Lubelskiego jest więc uzasadniona. Uwzględniając skargę na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego sąd stwierdza nieważność uchwały zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. W sprawie niniejszej przepisy szczególne nie wyłączają stwierdzenia nieważności uchwały.

O wstrzymaniu wykonania uchwały Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 152 P.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.