



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5113

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.366.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/59/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Lelów, dalej jako „uchwała” w części określonej w:

1) tytule uchwały w zakresie zwrotu „mających siedzibę na obszarze Gminy Lelów”,

2) § 1 uchwały w zakresie zwrotu „a także przez inne organy” i poprzedzającego ten zwrot przecinka,

3) § 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały,

- jako sprzecznej z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2019 roku Rada Gminy Lelów podjęła uchwałę Nr VIII/59/2019 w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Lelów. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2019 roku. W podstawie prawnej uchwały zostały wskazane art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 32 ust. 3 ustawy stanowi, że sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, wraz z publicznymi przedszkolami, oddziałami przedszkolnymi w publicznych szkołach podstawowych i publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez gminę, niepublicznymi przedszkolami, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziałami przedszkolnymi

w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oraz niepublicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, powinna zapewniać dzieciom, o których mowa w art. 31 ust. 1, zamieszkałym na obszarze gminy, możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Droga dziecka spełniającego obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4, i dziecka pięcioletniego z domu do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, albo niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy ustalenie sieci, o której mowa w ust. 1 i 2, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3.

Z art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

W tytule uchwały Rada Gminy wskazała, że ustala plan sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Lelów. Z kolei w § 1 uchwały organ stanowiący Gminy Lelów wskazał, że określa się sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę Lelów, a także przez inne organy. Z kolei w § 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały Rada Gminy wymieniła: Oddział Przedszkolny Szkoły Podstawowej w Podlesiu z siedzibą ul. Główna 79, 42-235 Lelów oraz Oddział Przedszkolny Szkoły Podstawowej w Ślęzanach z siedzibą w Ślęzanach 38, 42-235 Lelów. Tymczasem, z informacji posiadanych przez organ nadzoru wynika, że Szkoła Podstawowa w Podlesiu jest prowadzona przez Stowarzyszenie „Pod strzechą” na podstawie uchwały Nr XII/81/11 Rady Gminy Lelów z dnia 28 czerwca 2011 roku, zaś Szkoła Podstawowa w Ślęzanach jest prowadzona przez Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Wsi Ślężany „Bliżej Siebie” na podstawie uchwały Nr LVI/429/2014 Rady Gminy Lelów z dnia 18 sierpnia 2014 roku. Skoro więc ww. szkoły podstawowe prowadzone są przez: Stowarzyszenie „Pod strzechą” oraz Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Wsi Ślężany „Bliżej Siebie”, to również oddziały przedszkolne tych szkół prowadzone są przez te jednostki. Na dzień podjęcia uchwały wyłącznie Zespół Szkolno Przedszkolny w Lelowie (wymieniony w § 1 pkt 1 uchwały) jest jednostką prowadzoną przez Gminę Lelów, na podstawie uchwały Nr XXXIX/289/213 Rady Gminy Lelów z dnia 30 lipca 2013 roku.

Z informacji posiadanych z urzędu przez organ nadzoru wynika, że Fundacja Ekologiczna Wychowanie i Sztuka „Elementarz” w Katowicach wypowiedziała umowę o prowadzenie Szkoły Podstawowej w Nakle ze skutkiem na dzień 31 sierpnia 2019 roku. Uchwała Rady Gminy Lelów Nr VIII/59/2019 z dnia 30 maja 2019 roku wchodzi w życie z dniem 1 września 2019 roku. Mając na uwadze tą okoliczność organ nadzoru uznał, że nie jest uzasadnione stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie jej § 1 pkt 2, albowiem na dzień wejścia w życie uchwały Szkoła Podstawowa w Nakle będzie szkołą prowadzoną przez Gminę Lelów, a tym samym również Oddział Przedszkolny Szkoły Podstawowej w Nakle będzie oddziałem prowadzonym przez Gminę Lelów.

Z tych przyczyn regulacja wskazana w punktach 1 – 3 petitum rozstrzygnięcia nadzorczego jest niezgodna z przepisami oświatowymi, albowiem Rada Gminy powinna ustalić wyłącznie sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę, a nie przez inne podmioty, np. przez fundacje czy stowarzyszenia. W obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu, który umożliwiłby Radzie Gminy objęcie uchwałą o sieci publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych - oddziału przedszkolnego prowadzonego przez fundację czy stowarzyszenie. Tym samym ww. regulacja narusza nie tylko art. 32 ust. 1 ustawy, ale również konstytucyjną zasadę legalizmu.

Jedynie na marginesie wskazać należy, że zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Rada zobowiązana była ustalić sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych a nie plan sieci, jak to Rada określiła w tytule uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uchwała Rady Gminy Lelów Nr VIII/59/2019 z dnia 30 maja 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak