



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 1 sierpnia 2013r.

NK.N.4131.156.9.2013.KW
Urząd Gminy w Zagrodnie
WPŁYNĘŁO
3465 2013-08-05 06
Nr _____ Ilość załączników _____
podpis _____

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr XXXI.235.2013 Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Zagrodno publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkoły podstawowej, publicznej szkoły podstawowej i gimnazjum oraz określenia granic ich obwodów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594), art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) Rada Gminy Zagrodno podjęła uchwałę Nr XXXI.235.2013 w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Zagrodno publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkoły podstawowej, publicznej szkoły podstawowej i gimnazjum oraz określenia granic ich obwodów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały bez podstawy prawnej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. na art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W świetle art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty: „Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. Rada Gminy Zagrodno w § 1 ust. 1 pkt 1 ustaliła sieć

publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Zagrodno wskazując na Samorządowe Przedszkole w Zagrodnie wchodzące w skład Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Zagrodnie. Natomiast w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały postanowiła określić obwód Samorządowego Przedszkola w Zagrodnie.

W ocenie organu nadzoru przywołany przepis nie upoważnia Rady Gminy do określenia obwodów publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego. Rada Gminy posiada kompetencję wyłącznie do ustalenia obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, o czym wprost stanowi art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (z wyłączeniem szkół specjalnych, szkół integracyjnych, szkół dwujęzycznych, szkół dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, szkół sportowych, szkół mistrzostwa sportowego, szkół artystycznych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz szkół w zakładach karnych i aresztach śledczych, o czym stanowi art. 58 ust. 2a ustawy o systemie oświaty).

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 26 września 2008 roku (sygn. akt III SA/Gd 288/08) zastrzegł, że w uchwale rady gminy nie można ustalać obwodów przedszkoli, gdyż ustawa o systemie oświaty takiego uprawnienia organowi gminy nie przyznała. W przywołanym wyroku czytamy: „*Przedmiot uchwały w sprawie ustalenia sieci przedszkolnej jest jednakże przedmiotowo ograniczony i winien objąć wyłącznie ustalenie nazw i adresów publicznych przedszkoli prowadzonych na terenie gminy. W uchwale nie można natomiast ustalać obwodów przedszkoli, gdyż ustawa o systemie oświaty takiego uprawnienia organowi gminy nie przyznaje.*”

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr XXXI.235.2013 z dnia 27 czerwca 2013 r., w którym Rada Gminy Zagrodno określiła granice obwodów samorządowego przedszkola, został podjęty bez podstawy prawnej, a zatem z istotnym naruszeniem prawa. Wymaga zauważenia, że realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*” W rozpatrywanej więc sprawie Rada Gminy Zagrodno nie mogła w drodze analogii, kierując się wskazaniem art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który przy ustalaniu planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez

gminę, upoważnia jednocześnie do określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (ze wskazanymi tam wyjątkami), podobnego rozwiązania zastosować przy określaniu sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Podkreślić zatem trzeba, że jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”* (sygn. akt I SA/Wr 1798/99). Powyższe znajduje również potwierdzenie w orzeczeniach NSA z dnia 13 lipca 2012 roku (sygn. akt II OSK 1818/12) i 17 lipca 2012 roku (sygn. akt II OSK 1848/12).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M.

Aleksander Marek Skorupa