



Warszawa, 13 marca 2017 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.56.2017

**Rada Powiatu Nowodworskiego
ul. Ignacego Paderewskiego 1B
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, poz. 1948)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 9 lutego 2017 r. Nr XXVII/187/2017 w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Nasielsku.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Nowodworskiego w dniu 9 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXVII/187/2017 w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Nasielsku.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 lutego 2017 r.

W § 1 uchwały postanowiono:

„W celu poprawy ekonomiczno-organizacyjnych warunków nauczania z dniem 1 września 2017 roku tworzy się Zespół Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Nasielsku przy ul. Lipowej 10, zwany dalej „Zespołem”.

2. w skład Zespołu wchodzi:

- 1) Liceum Ogólnokształcące im. Jarosława Iwaszkiewicza w Nasielsku,
- 2) Publiczne Gimnazjum w Nasielsku,
- 3) Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Nasielsku,
- 4) Technikum Zawodowe w Nasielsku.

3. Siedziba Zespołu mieści się w Nasielsku przy ul. Lipowej 10.

4. Niniejsza uchwała stanowi akt założycielski Zespołu.”.

Uzasadniając podjęcie uchwały wskazano na zmiany ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59) i ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60), które wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 r. Zaznaczono, że zmiany ustawowe prowadzą do zmniejszenia liczby godzin dydaktycznych w gimnazjach

i ich likwidację z dniem 31 sierpnia 2019 r., co spowoduje brak godzin do pełnych etatów dla nauczycieli. Wskazano, że zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Edukacji Narodowej tworzenie nowych zespołów szkół pozwoli i ułatwi zwiększenie możliwości pracy dla nauczycieli, stworzy lepsze warunki nauki dla uczniów.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepis art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 5c pkt 1, art. 58 ust. 6 oraz art. 62 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

Art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowią o właściwości Rady Powiatu dla podjęcia uchwały. W myśl powołanego następnie przepisu art. 58 ust. 6 ustawy o systemie oświaty organ zakładający szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 3 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej. Utworzenie zespołu następuje w trybie art. 58 z tym, że akt założycielski wymaga zaopiniowania przez rady pedagogiczne.

Wskazać należy, że dotychczas w skład Zespołu Szkół Ogólnokształcących przy ul. Starzyńskiego 10 w Nasielsku wchodziło – Publiczne Gimnazjum oraz Liceum Ogólnokształcące im. Jarosława Iwaszkiewicza, a w skład Zespołu Szkół Zawodowych przy ul. Lipowej 10 w Nasielsku – Liceum Ogólnokształcące, Technikum Zawodowe oraz Zasadnicza Szkoła Zawodowa. Po utworzeniu na podstawie przedmiotowej uchwały Zespołu Szkół Ogólnokształcących przy ul. Lipowej 10 w Nasielsku w jego składzie nie znajduje się Liceum Ogólnokształcące mające do tej pory swoją siedzibę przy ul. Lipowej 10 w Nasielsku, a więc pod adresem dotychczasowego Zespołu Szkół Zawodowych. Liceum Ogólnokształcące im. Jarosława Iwaszkiewicza zostaje przeniesione z ul. Starzyńskiego 10 w Nasielsku na ul. Lipową 10 w Nasielsku, stąd jego uczniowie będą kontynuować naukę w nowej siedzibie Liceum, natomiast uczniowie Liceum Ogólnokształcącego przy ul. Lipowej 10 w Nasielsku kontynuować będą naukę w nowej placówce – w Liceum Ogólnokształcącym im. Jarosława Iwaszkiewicza.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem po pierwsze do nieuwzględnienia w Zespole Szkół Zawodowych i Ogólnokształcących w Nasielsku utworzonym na mocy Uchwały Nr XXVII/187/2017 - Liceum Ogólnokształcącego pod adresem ul. Lipowa 10, co wskazuje na zamiar likwidacji tego Liceum. Likwidacja może być dokonana tylko w trybie art. 59 ustawy o systemie oświaty.

W przedmiotowej sprawie mamy także do czynienia z przeniesieniem siedziby Liceum Ogólnokształcącego im. Jarosława Iwaszkiewicza z siedzibą przy ul. Starzyńskiego 10 w Nasielsku do Zespołu Szkół z siedzibą przy ul. Lipowej 10 w Nasielsku.

Ustalenia wymaga, czy przedmiotowa zmiana czyli przeniesienie siedziby Liceum należy uznać za przekształcenie, o którym mowa w art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a co za tym idzie, czy wymaga ono przeprowadzenia stosownej procedury określonej w przepisach art. 59 ust. 1, ust. 2, 2c, ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty „szkoła lub placówka publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę,

po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. W razie likwidacji szkoły, organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół tego samego typu.”

Zauważyć należy, że regulacje prawne odnoszące się do przeprowadzenia przez organ prowadzący procesu likwidacji szkoły lub placówki publicznej stosuje się odpowiednio przy przekształceniu szkoły lub placówki. Zgodnie z poglądami doktryny „przekształceniem można określić w zasadzie każdą zmianę organizacyjną, aczkolwiek w rozumieniu przepisu art. 59 ustawy o systemie oświaty chodzi raczej tylko o taką zmianę, która polega na częściowej likwidacji szkoły lub placówki” (zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz do art. 59* teza 17, Lex 2015, i cyt. tam orzecznictwo).

Ratio legis całego art. 59 ustawy o systemie oświaty, jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00 (OTK-A 2002, nr 3, poz. 30) jest wyważenie interesów różnych uczestników stosunków prawnooświatowych: organów prowadzących z jednej strony i użytkowników szkół i placówek z drugiej strony.

„Przekształceniem” szkoły lub placówki publicznej w rozumieniu przepisu art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty jest w szczególności: takie działanie organu prowadzącego, wskutek którego dochodzi do naruszenia zakresu edukacji w związku z utratą dotychczasowej bazy dydaktycznej, takie zmiany organizacyjne, które prowadzą do istotnego zmniejszenia rozmiarów lub zmiany przedmiotu dotychczas prowadzonej działalności, obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły.

Ustawa o systemie oświaty nie posługuje się definicją legalną pojęcia „siedziby szkoły”, o którym mowa w art. 58 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. „Siedziba” definiowana jest jako „miejsce, gdzie znajduje się stale jakaś instytucja” (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 12 2016 r., IV SA/Wr 165/16, CBOSA). W orzecznictwie NSA podkreśla się, że nietrafna jest wykładnia systemowa przyjmująca rozumienie siedziby z art. 41 Kodeksu cywilnego, tj. jedynie przez miejscowość. Pojęcie siedziby jest jednolite na gruncie art. 58 ustawy o systemie oświaty i należy je odnosić w sposób możliwie szczegółowy i precyzyjny do miejsca (budynku głównego), w którym prowadzi ona swoją działalność, tj. do konkretnego adresu (ulicy, numeru), pod którym zakład administracyjny jakim jest szkoła – prowadzi świadczenie usług oświatowych. Siedzibą szkoły, w rozumieniu art. 58 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest zatem dokładnie wskazany adres, pod którym się ona mieści, a nie jedynie oznaczenie miejscowości. Wniosek potwierdza wykładnia funkcjonalna, ponieważ w ujęciu społecznym siedzibę szkoły odnosi się do jej konkretnej lokalizacji, nierzadko wiążąc ją z tym miejscem, określając przez nie i wpisując w jego kontekst historyczno-kulturowy oraz tradycję.

W orzecznictwie prezentowane było stanowisko, że brak jest podstaw do rozszerzającej wykładni pojęcia „likwidacji szkoły” i obejmowania tym terminem przeniesienia siedziby szkoły (zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2121/10). Ugruntowany wydaje się obecnie jednak pogląd odmienny, a mianowicie, że przeniesienie siedziby szkoły stanowi przekształcenie szkoły w rozumieniu art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a zatem procedura jego dokonania wynika ze stosowanych odpowiednio art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty (zob. wyrok NSA z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 3045/13).

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 marca 2014 r. I OSK 3045/13, CBOSA siedzibą szkoły w rozumieniu przepisu art. 58 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest dokładnie wskazany adres, pod którym się ona mieści, a nie jedynie oznaczenie miejscowości. Przeniesienie siedziby stanowi przekształcenie szkoły w rozumieniu art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a zatem procedura jego dokonania wynika z odpowiednio stosowanych art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty. W ocenie NSA zmiana dowolnego elementu aktu założycielskiego jest przekształceniem szkoły.

W świetle odpowiednio stosowanego art. 59 ust. 6 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, zawiadomić o zamiarze przekształcenia szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Uchwała o zamiarze powinna zawierać uzasadnienie, w którym określone są motywy projektowanego przekształcenia (zob. uchwała NSA z 29.7.2010 r., I OPS 2/10, ONSA i WSA z 2011 r., Nr 1, poz. 2). Zarówno uchwała o zamiarze jak i o przekształceniu szkoły podlega przedłożeniu sprawującemu nadzór wojewodzie stosownie do przepisu art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W związku z odpowiednim stosowaniem przy przekształceniu szkoły art. 59 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty niezbędne staje się zasięgnięcie opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

W orzecznictwie NSA wskazuje się, że uchwała o zamiarze przekształcenia szkoły jak również uchwała przekształcająca szkołę, mogą być aktami podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 poz. 1881) np. gdy zmiana siedziby wiąże się ze zmianami prawno-pracowniczymi nauczycieli (zob. uchwała NSA z 29.7.2010 r., I OPS 2/10, ONSA i WSA z 2011 r. Nr 1, poz. 2).

W przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Nowodworskiego nie zastosowała się do stosownej procedury poprzedzającej przekształcenie szkoły, nie podjęła uchwały intencyjnej o zamiarze przekształcenia (przeniesienia) filii szkoły, nie sporządziła uzasadnienia zaskarżonej uchwały, zawierającego motywy przekształcenia, które pominęła, tym samym nie zasięgnęła opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, tj. – stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, kuratora oświaty, w przedmiocie uchwały o przekształceniu szkoły.

Ujawnione wadliwości, tj. brak przeprowadzenia stosownej procedury poprzedzającej przekształcenie (przeniesienie) siedziby filii szkoły stanowią istotne naruszenie prawa, konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odwołując się do zacytowanego wyżej przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wskazać należy, że w sprawie nie została wyczerpana procedura wymagana tym przepisem. Analiza art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty prowadzi do jednoznacznego wniosku o jego bezwzględny charakterze.

Przed dokonaniem przekształcenia szkoły lub placówki publicznej organ prowadzący musi uzyskać pozytywną opinię kuratora oświaty. W sprawie pismem z dnia 13 lutego 2017 r. do Kuratorium Oświaty w Warszawie przesłano Uchwałę Rady Powiatu Nowodworskiego Nr

XXVII/187/2017, uchwałę NR XXVII/186/2017 w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół Zawodowych oraz Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Nasielsku, a także uchwałę Nr XXVII/188/2017 w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego. Do ostatniej uchwały zawnioskowano o wyrażenie opinii.

W dniu 8 marca 2017 r. wydana została opinia Kuratora Oświaty o niezgodności z prawem ocenianej uchwały o utworzeniu Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Nasielsku.

W dniu 8 marca 2017 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo zatytułowane „Prośba o pomoc w ratowaniu szkoły” pracowników Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Nasielsku, w którym wniesiono o podjęcie działań, które uniemożliwiłyby włączenie LO im. J. Iwaskiewicza do ZSZ w Nasielsku.

W dniu 1 marca 2017 r. do organu nadzoru wpłynął także wniosek Radnego Powiatu Nowodworskiego o stwierdzenie nieważności m.in. uchwały Uchwałę Rady Powiatu Nowodworskiego Nr XXVII/187/2017.

Stwierdzić należy zatem, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z przekształceniem szkoły, które powinno być procedowane na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Od dnia 1 września 2017 r. gimnazja są wygaszane, a zatem uchwała winna się odnosić do klas gimnazjum, przy czym gimnazja mogą zostać przekształcone lub włączone do innych placówek zgodnie z art. 129 Prawa oświatowego.

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności dotyczy istotnej części uchwały, bez której nie może ona funkcjonować jako samodzielny akt normatywny, Wojewoda Mazowiecki stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera