



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.649.2020

Katowice, dnia 2 lipca 2020 r.

Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII.64.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju, w całości, jako niezgodnej z art. 89 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz z art. 91 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 910), dalej jako *ustawa*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 maja 2020 roku Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój podjęła uchwałę Nr VII.64.2020 w sprawie likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta postanowiła o likwidacji z dniem 31 sierpnia 2020 roku Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 89 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, 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. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.*

Wskazać należy, że zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 89 ust. 1, zgodnie z art. 29 ustawy, wykonuje rada gminy, tu Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój.

W toku czynności nadzorczych organ nadzoru ustalił, że 28 lutego 2020 r. do Kuratorium Oświaty w Katowicach wpłynęło pismo z dnia 24 lutego 2020 r. zawierające informację podpisaną przez Naczelnika Wydziału Edukacji, że Rada Miasta Jastrzębie – Zdrój zamierza podjąć 27 lutego 2020 r. uchwałę w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że działanie to nie stanowiło wypełnienia obowiązku zawiadomienia kuratora oświaty w trybie art. 89 ustawy o zamiarze likwidacji szkoły. Podkreślić należy, że zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 89 ust. 1, zgodnie z art. 29 ustawy, wykonuje Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój, która dopiero w dniu 27 lutego 2020 r. wypowiedziała się co do zamiaru likwidacji szkoły, podejmując uchwałę Nr II.29.2020 w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju. W uchwale tej, w § 2 Rada Miasta postanowiła zobowiązać się i upoważnić *Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój do dokonania czynności niezbędnych do przeprowadzenia likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju, w szczególności do zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły Śląskiego Kuratora Oświaty oraz do wystąpienia do Śląskiego Kuratora Oświaty w Katowicach o opinię w powyższej sprawie.*

Nie sposób uznać, że Śląski Kurator Oświaty został zawiadomiony pismem Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Jastrzębie Zdrój z dnia 24 lutego 2020 r. o zamiarze likwidacji, gdyż zamiar ten zaistniał dopiero 27 lutego 2020 r., po podjęciu uchwały Nr II.29.2020 Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój. Śląski Kurator Oświaty został zatem poinformowany pismem z dnia 24 lutego 2020 r. o planowanym na dzień 27 lutego 2020 r. zamiarze procedowania przez Radę Miasta uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkoły, a nie zaś o zamiarze likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju.

Jednocześnie wskazać należy, że dopiero pismem z dnia 3 marca 2020 r. Naczelnik Wydziału Edukacji zawiadomił Śląskiego Kuratora Oświaty o zamiarze likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju przekazując Uchwałę Nr II.29.2020 Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój z dnia 27 lutego 2020 roku oraz zwrócił się z prośbą o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie. Śląski Kurator Oświaty, działając na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy, postanowieniem DK-RY.542.2.7.2020 z dnia 1 kwietnia 2020 r. pozytywnie zaopiniował zamiar likwidacji z dniem 31 sierpnia 2020 r. Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju.

Zatem w przedmiotowej sprawie organ prowadzący szkołę podczas procesu likwidacji rażąco naruszył przepisy art. 89 ust. 1 ustawy poprzez niedotrzymanie obligatoryjnego terminu na powiadomienie Kuratora Oświaty o zamiarze likwidacji.

Ze względu na nieprawidłowe przeprowadzenie całego procesu likwidacji szkoły podjęcie przedmiotowej uchwały, kończącej ten proces jest niedopuszczalne i stanowi naruszenie obowiązujących przepisów prawa.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że podjęcie uchwały w sprawie likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju jest

również niedopuszczalne z innej przyczyny. Zdaniem organu nadzoru procedura likwidacyjna szkoły określona w art. 89 ustawy jest możliwa do zastosowania tylko w odniesieniu do konkretnej szkoły, działającej jako odrębna jednostka organizacyjna. Nie można jej zastosować, jak to uczyniła Rada Miasta, w odniesieniu do szkoły wchodzącej w skład zespołu szkół.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że z chwilą utworzenia zespołu szkół poszczególne szkoły (placówki) wchodzące w jego skład tracą w pewnym zakresie swoją samodzielność. Działają pod wspólnym kierownictwem dyrektora zespołu, a nowoutworzony zespół jako całość – jednolita jednostka występuje w obrocie prawnym. Zgodnie bowiem z przepisem art. 91 ust. 4 ustawy dyrektor zespołu jest dyrektorem szkoły lub placówki w rozumieniu ustawy, a w zakresie uregulowanym odmiennie w statucie zespołu tracą moc postanowienia zawarte w statutach połączonych szkół lub placówek (art. 91 ust. 6 ustawy). Pozostałe organy szkół wchodzących w skład zespołu co prawda domyślnie (w braku odmiennej regulacji statutowej) nie podlegają połączeniu, ale ustawodawca nadaje przepisowi art. 61 ust. 1 zd. drugie ustawy charakter normy dyspozytywnej (*ius dispositivum*). Dopuszcza ona możliwość naruszenia – drogą unormowań statutowych nowoutworzonego zespołu - odrębności tychże organów. Oznacza to, że faktycznie to od organu prowadzącego zależy, czy szkoły będą funkcjonować niemal niezależnie od siebie (z wyjątkiem tego, że wszystkimi kierować będzie ten sam dyrektor), czy też będą działać prawie tak samo, jak jedna szkoła. Niezależnie jednak od wybranej formy funkcjonowania zespołu szkół, a ściśle rzecz ujmując funkcjonowania szkół wchodzących w jego skład, jako podmiot prawny będzie zawsze występować tenże zespół szkół, a nie poszczególne szkoły. Za przyjęciem powyższego rozumowania opowiedział się również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 4 lipca 2001 roku stwierdził, że: "Zespół szkół składający się ze szkoły podstawowej i gimnazjum, utworzony na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...), jest pracodawcą dla nauczycieli wykonujących pracę w obu tych placówkach" (sygn. akt I PKN 523/00, OSNP 2003, nr 10, poz. 246, GP 2004, nr 171). Należy więc stwierdzić, że poszczególne szkoły bądź placówki wchodzące w skład danego zespołu szkół nie stanowią odrębnych, a przez to mogących samodzielnie funkcjonować jednostek organizacyjnych. Brak samodzielności tychże szkół uniemożliwia tym samym dokonywanie względem nich jakichkolwiek czynności prawnych. Poszczególne szkoły danego zespołu, jako niewyodrębnione organizacyjnie i pozbawione podmiotowości jednostki, nie mogą być zatem przedmiotem czynności likwidacyjnych, a ich ewentualne przeprowadzenie jest tak naprawdę prawnie nieskuteczne. Pierwszą zatem czynnością, zapoczątkowującą postępowanie prowadzące do zakończenia bytu tychże placówek, jest ich prawne usamodzielnienie, polegające na wyłączeniu ich z zespołu. Instytucja ta jest przewidziana przepisem art. 91 ust. 7 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem organ prowadzący zespół szkół lub placówek albo szkół i placówek może wyłączyć z zespołu niektóre szkoły lub placówki, włączyć do zespołu inne szkoły lub placówki, a także może rozwiązać zespół. Dopiero tak wyodrębniona i niezależna jednostka może być przedmiotem właściwych czynności likwidacyjnych przewidzianych przepisem art. 89 ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje swe odzwierciedlenie w sądownictwie administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 7 sierpnia 2008 roku (sygn. akt IV SA/GI 386/08, publikowany w bazie orzeczeń stwierdził, że: „Dla likwidacji szkoły wchodzącej w skład zespołu szkół wymagane jest, z art. 62 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, uprzednie jej wyodrębnienie organizacyjne struktury zespołu, bądź rozwiązanie zespołu, które również skutkuje wyodrębnieniem szkoły (...) tryb z art. 62 ust. 5 ma zastosowanie także w sytuacji, ostatecznym zamiarem organu prowadzącego jest likwidacja

wszystkich szkół w skład tego zespołu. Należy wówczas uruchomić kolejno oba wymienione tryby, przy czym nie jest wykluczone prowadzenie ich równolegle, z zachowaniem jedynie stosownej proceduralnej."

Tak więc ostateczna likwidacja danej szkoły czy szkół wchodzących w skład zespołu jest możliwa tylko i wyłącznie po uprzednim rozwiązaniu zespołu czy, też wyłączeniu z niego szkoły ulegającej likwidacji. Dopiero wówczas, a więc po usamodzielnieniu się szkół, możliwym stanie się rozpoczęcie procedury likwidacyjnej poszczególnych tych jednostek.

Dodatkowo wskazać należy, że § 2 uchwały w brzmieniu *Dokumentację przebiegu nauczania zlikwidowanej szkoły przekazać Śląskiemu Kuratorowi Oświaty* oraz § 3 uchwały w zakresie *oraz pozostałą dokumentację zlikwidowanej szkoły przekazać Technikum nr 3 im. Zesłańców Sybiru w Jastrzębiu-Zdroju* stanowią powtórzenie art. 89 ust. 6 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

W ocenie organu nadzoru, również § 3 uchwały, w zakresie dotyczącym dysponowania majątkiem ruchomym zlikwidowanej szkoły jest sprzeczny z art. 12 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Wymaga bowiem wskazania, iż rada gminy likwidując jednostkę budżetową była obowiązana do określenia przeznaczenia mienia, a nie majątku znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Pojęcie „mienie” i „majątek” nie są pojęciami tożsamymi. Pojęcie „mienie” nie zostało zdefiniowane w ustawie, natomiast posiada definicję legalną wprowadzoną przez ustawodawcę w art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem art. 44 Kodeksu cywilnego - *Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe*. Natomiast pojęcie „majątku” nie zostało zdefiniowane w ustawie oraz w Kodeksie cywilnym. W celu dokładnego zdefiniowania ww. pojęć można posiłkowo odnieść się do orzecznictwa sądów powszechnych. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt I ACa 1278/13 (LEX nr 1451723) - *Mienie jest pojęciem ogólnym, oznaczającym ogół praw majątkowych, w szczególności prawo własności i inne prawa rzeczowe występujące w kodeksie cywilnym i poza tym kodeksem. Są to też takie prawa majątkowe jak wierzytelności oraz prawa osobiste o charakterze majątkowym. Mieniem są tylko prawa, nie są zaś obowiązki (długi), które własność i inne prawa majątkowe tylko obciążają. Pojęciem mienia są zatem objęte jedynie aktywa przysługujące określonej podmiotowi (...). W doktrynie przyjmuje się bowiem, że wyraz majątek używany jest w dwóch znaczeniach: węższym, oznaczającym tylko aktywa, czyli prawa majątkowe posiadane przez podmiot, co może być utożsamiane z pojęciem mienia, oraz w znaczeniu szerszym, oznaczającym ogół praw i obowiązków majątkowych podmiotu prawa. Majątkiem są składniki mienia dające się wyodrębnić jako zespół aktywów ale i zespół pasywów, będących przedmiotem obrotu, dziedziczenia, podstawą odpowiedzialności za zobowiązania (...).*

Wobec powyższego Rada Miasta była obowiązana wskazać przeznaczenie mienia, znajdującego się w zarządzie zlikwidowanej jednostki, a nie majątku ruchomego. Określenie przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie zlikwidowanej jednostki budżetowej jest niezbędnym elementem procedury likwidacji tej jednostki.

Zatem powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII.64.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie likwidacji Szkoły Policealnej nr 1 wchodzącej w skład Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego