



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.125.10.2013.RJ1

Wrocław, dnia 25 września 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze



20289

BOK 10603/9/2013
2013-09-30

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - stwierdza nieważność **§ 1 ust. 2, § 2** uchwały nr XXXIV/270/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie utworzenia Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim oraz **załącznika nr 2** do ww. uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2013 r. Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę nr XXXIV/270/13 w sprawie utworzenia Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim. Integralnymi częściami uchwały są dwa załączniki tj. akt założycielski szkoły (załącznik nr 1) oraz statut Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim (załącznik nr 2).

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 29 sierpnia 2013 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały oraz załącznika nr 2 do niej – Statutu Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim – organ nadzoru stwierdził, że **§ 1 ust. 2, § 2** uchwały oraz **załącznik nr 2** do niej naruszają w sposób istotny art. 60 ust. 1 pkt 7 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz § 1 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 7 i 9, § 3 pkt 2, § 15 ust. 2, § 18, § 19 ust. 2 pkt 2 i 3, § 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

Na mocy uchwały z dnia 26 sierpnia 2013 Nr XXXIV/270/13 Rada Miejska Stronia Śląskiego postanowiła utworzyć z dniem 1 września 2013 r. szkołę ponadgimnazjalną – trzyletnie liceum ogólnokształcące dla dorosłych, kształcące w formie zaocznej, o nazwie Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim, z siedzibą w Stroniu Śląskim, ul. Kościelna 12. Na podstawie § 1 ust. 2 uchwały szkołę włączono do Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim. Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym: „2. Szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 3a-3e, może być zakładana i prowadzona przez: 1) jednostkę samorządu terytorialnego”. Na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o systemie oświaty: „1. Szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę”. Organ zakładający szkołę lub placówkę podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut (art. 58 ust. 6 ustawy o systemie oświaty). Obligatoryjną treść statutu szkoły określa art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z ust. 1 cytowanego artykułu,

statut szkoły publicznej powinien określać w szczególności: „1) nazwę i typ szkoły lub placówki oraz ich cele i zadania; 2) organ prowadzący szkołę lub placówkę; 3) organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje; 4) organizację szkoły lub placówki; 5) zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki; 6) zasady rekrutacji uczniów; 7) prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły”. Pozostałe wymogi dotyczące treści statutu publicznego liceum ogólnokształcącego określa załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Zgodnie z § 23 ww. załącznika nr 4 przepisy dotyczące liceum ogólnokształcącego dla młodzieży stosuje się odpowiednio do liceum ogólnokształcącego dla dorosłych, zwanego dalej "liceum dla dorosłych", z wyjątkiem przepisów § 2 ust. 1 pkt 1, w części dotyczącej programu wychowawczego liceum i programu profilaktyki, pkt 10 i ust. 2 oraz § 9 i 11.

„Statuty szkół i placówek publicznych nie muszą stanowić literalnego powtórzenia treści ramowych statutów. Te ostatnie bowiem jedynie wyznaczają zakres statutowego "minimum treści", natomiast pod względem struktury tekstu nie stanowią wzoru, na którym można i należy się oprzeć. Faktycznie bowiem statuty ramowe są przepisami prawa powszechnie obowiązującego i wyznaczają standardy organizacyjne dla szkół (placówek) publicznych (...)" (Pilich Mateusz, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz.*, ABC, 2012).

Wypełniając przyznaną kompetencję i tworząc liceum ogólnokształcące dla dorosłych w Stroniu Śląskim Rada Miejska Stronia Śląskiego zobowiązana była do nadania statutu, który spełnia wszystkie wymogi wynikające z art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jak również z załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Analiza tekstu statutu liceum wykazała, że kompetencja Rady Miejskiej nie została zrealizowana prawidłowo, gdyż w statucie nie określono:

- numeru porządkowego liceum, wyrażonego cyfrą rzymską, w sytuacji gdy w miejscowości Stronie Śląskie istnieje już jedno liceum ogólnokształcące (§ 1 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia),
- organizacji zajęć dodatkowych dla uczniów, z uwzględnieniem w szczególności ich potrzeb rozwojowych (§ 2 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 4 do rozporządzenia),
- organizacji wewnątrzszkolnego systemu doradztwa oraz zajęć związanych z wyborem kierunku kształcenia, a także organizacji współdziałania liceum z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, w tym poradniami specjalistycznymi, oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc uczniom i rodzicom (§ 2 ust. 1 pkt 9 załącznika nr 4 do rozporządzenia),
- obowiązków słuchaczy szkoły (art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o systemie oświaty), ponieważ nie ustalono obowiązków słuchaczy w zakresie terminu usprawiedliwiania nieobecności na zajęciach edukacyjnych (§ 19 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia), jak też dbania o schludny wygląd oraz noszenia odpowiedniego stroju (§ 19 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 4 do rozporządzenia),
- zasad uczęszczania na wybrane zajęcia edukacyjne przez osoby przygotowujące się do egzaminów eksternistycznych (§ 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia).

W sposób niepełny został również określony:

- sposób rozwiązywania sporów między organami liceum (§ 3 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia).

Rada Miejska Stronia Śląskiego uchwałą z dnia 26 sierpnia 2013 r. Nr XXXIV/270/13 utworzyła szkołę o nazwie Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Stroniu Śląskim (§ 1 ust. 1 uchwały). Nazwa szkoły jest powtórzona w tożsamym brzmieniu w § 1 ust. 1 i 2 Statutu. Organ nadzoru zarzuca, że tak określona nazwa nowo tworzonej szkoły nie spełnia wymagań, jakie stawia § 1 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. Zgodnie z powołanym przepisem nazwa liceum powinna zawierać ustalony przez

organ prowadzący numer porządkowy liceum, wyrażony cyfrą rzymską, jeżeli w danej miejscowości jest więcej niż jedno liceum. Z ustaleń organu nadzoru wynika, że w Stroniu Śląskim działa obecnie Liceum Ogólnokształcące o trzyletnim cyklu nauczania (kierunek kształcenia: liceum mundurowe), które wchodzi w skład Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim.

Wyjaśnienia wymaga, że za szkołę dla dorosłych w rozumieniu ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty uznaje się szkołę, o której mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 lit. b i d, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której są przyjmowane osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym są przyjmowane do szkoły (art. 3 pkt 15 ustawy). W art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b jako odrębny typ szkoły wymienia się trzyletnie liceum ogólnokształcące, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego. Przytoczona definicja winna być odnoszona do wszystkich liceów ogólnokształcących, prowadzonych w systemie trzyletnim, w których edukacja kończy się przystąpieniem do egzaminu maturalnego i możliwością uzyskania świadectwa dojrzałości. Definicja ta nie przewiduje jednocześnie rozróżnienia typów szkół ze względu na kategorię wiekową uczniów, a zatem na szkoły dla młodzieży i dla dorosłych. Odesłanie zawarte w art. 3 pkt 15 jednoznacznie rozstrzyga, że szkoła dla dorosłych może funkcjonować w jednym z typów wymienionych w art. 9 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 lit. b i d, nigdy zaś jako odrębny od wskazanych typów szkoły.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. (II GSK 333/2007) stwierdził, że „w art. 3 pkt 15 cyt. ustawy szkoła dla dorosłych została wyodrębniona jako specjalny rodzaj szkoły z uwagi na kwalifikacje wiekowe jakie muszą spełniać osoby, które do tej szkoły uczęszczają, ale także z uwagi na odrębną organizację kształcenia. W sytuacji, gdy termin „rodzaj” to kategoria, wyróżnienie ze względu na charakterystyczne cechy, odmiana, jakość, typ - jak wywiódł Sąd I instancji, odwołując się do „Słownika współczesnego języka polskiego” pod red. B. Dunaja - nie można wykluczyć, że z uwagi na odmienną (inną kategorię, inną jakość) formę kształcenia szkoły dla dorosłych mogą stanowić różne rodzaje szkół.” Z powyższego stanowiska NSA wypływa wniosek, że Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych należy zakwalifikować jako typ: trzyletnie liceum ogólnokształcące, rodzaj szkoły: dla dorosłych.

Mając zaś na uwadze, że w Stroniu Śląskim działa obecnie Liceum Ogólnokształcące, rodzajowo przeznaczone dla młodzieży, utworzenie kolejnego liceum ogólnokształcącego, mimo że przeznaczonego dla dorosłych, winno wiązać się z nadaniem mu wyrażonego cyfrą rzymską numeru porządkowego. Regulacji takiej zabrakło w przyjętym przez Radę Miejską Statucie Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim, a tym samym nieprawidłowe określenie nazwy szkoły powoduje brak obligatoryjnego elementu Statutu, tj. nazwy liceum, zgodnie z wymogiem § 1 ust. 1 w zw. z § 23 załącznika nr 4 do rozporządzenia.

Organ Nadzoru stwierdził ponadto, że w załączonym do uchwały nr XXXIV/270/13 Statucie zabrakło postanowień odnośnie organizacji zajęć dodatkowych dla uczniów, z uwzględnieniem w szczególności ich potrzeb rozwojowych (§ 2 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 4 do rozporządzenia).

W Statucie nie określono również organizacji wewnątrzszkolnego systemu doradztwa oraz zajęć związanych z wyborem kierunku kształcenia, a także organizacji współdziałania liceum z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, w tym poradniami specjalistycznymi, oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc uczniom i rodzicom (§ 2 ust. 1 pkt 9 załącznika nr 4 do rozporządzenia). Nie można bowiem za wypełnienie powyższej kompetencji uznać zdawkowej regulacji § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały w brzmieniu: „Szkoła realizuje cele i zadania określone w ustawie o systemie oświaty oraz

w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie, a w szczególności: (...) udziela słuchaczom pomocy psychologiczno-pedagogicznej poprzez współpracę z różnymi instytucjami np. poradnią psychologiczno-pedagogiczną, zdrowia psychicznego, odwykową, sądem, zakładem pracy słuchacza.” Przepis ten nie określa bowiem organizacji, a więc sposobu zorganizowania działań o jakich mowa w § 2 ust. 1 pkt 9 załącznika nr 4 do rozporządzenia. Rada Miejska tym samym nie wypełniła kompetencji ustawowej, jaką jest określenie zasad, na jakich uczniom jest świadczona pomoc doradcza w zakresie wyboru kierunku kształcenia. Przepisy statutu ramowego nakładają bowiem na Radę Miejską obowiązek ustalenia zasad pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia, która to pomoc winna być dostępna dla wszystkich uczniów szkoły. W Statucie brakuje także określenia zasad współdziałania szkoły ze specjalistycznymi poradniami oraz organizacjami zajmującymi się poradnictwem i specjalistyczną pomocą dla uczniów.

Zgodnie natomiast z art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o systemie oświaty statut szkoły powinien określać prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły. Nakaz ten został uszczegółowiony w § 19 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, który nakłada obowiązek określenia w statucie wymagań w zakresie usprawiedliwiania, w określonym terminie i formie, nieobecności na zajęciach edukacyjnych. Brak postanowień odnośnie wymienionych obowiązków stanowi istotne naruszenie § 19 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia w zw. z art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o systemie oświaty.

Kolejne uszczegółowienie normy art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o systemie oświaty zawarte jest w § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 4 do rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem w statucie winny być określone obowiązki ucznia, z uwzględnieniem obowiązków w zakresie dbania o schludny wygląd oraz noszenia odpowiedniego stroju. Brak postanowień odnośnie wymienionych obowiązków stanowi istotne naruszenie § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 4 do rozporządzenia w zw. z art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o systemie oświaty.

W Statucie nowo tworzonej szkoły nie określono również zasad uczęszczania na wybrane zajęcia edukacyjne przez osoby przygotowujące się do egzaminów eksternistycznych, zgodnie z dyspozycją § 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia. Zauważyć bowiem należy, iż regulacja § 12 ust. 4, 5 i 6 Statutu dotyczy sytuacji osób (słuchaczy), które już zdały egzamin eksternistyczny z programu nauczania zajęć edukacyjnych występujących w szkolnym planie nauczania, tymczasem § 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia mówi wyraźnie o zasadach uczęszczania na wybrane zajęcia edukacyjne przez osoby przygotowujące się do egzaminów eksternistycznych. Z tego względu, jakkolwiek zapisy § 12 ust. 4, 5 i 6 Statutu są dopuszczalne, to jednak dotyczą sytuacji odmiennej, niż ta jaką należało bezwzględnie uregulować na podstawie wiążącej normy § 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia. Nie mogą tym samym zostać uznane za prawidłowe wypełnienie rozpatrywanej kompetencji. Obowiązek ustalenia zasad uczęszczania na wybrane zajęcia edukacyjne przez osoby przygotowujące się do egzaminów eksternistycznych został nałożony tylko w zakresie liceów dla dorosłych, a zatem powinien zostać wypełniony w odniesieniu do powołanej uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26 sierpnia 2013 r. Nr XXXIV/270/13 szkoły w Stroniu Śląskim. Z treści § 27 załącznika nr 4 do rozporządzenia wynika, że powinien być to element statutu, na mocy zaś art. 58 ust. 6 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty jedynym organem uprawnionym do stanowienia w tej materii jest rada gminy (tu rada miejska).

W ocenie organu nadzoru w sposób niepełny została również zrealizowana kompetencja w zakresie określenia sposobu rozwiązywania sporów między organami liceum (§ 3 pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia). Jako niewystarczającą w tym zakresie należy uznać bardzo ogólną regulację § 4 ust. 3 pkt 2 Statutu w brzmieniu: „Zasady współdziałania organów Szkoły oraz sposób rozwiązywania sporów określa się przez: (...) umożliwienie

rozwiązywania sytuacji konfliktowych wewnątrz Szkoły (...)). Wskazane postanowienie Statutu nie dotyczy *de facto* sposobu, czyli określonego trybu postępowania czy formy w jakiej następować będzie rozwiązywanie sporów między organami liceum. Na podstawie przytoczonego wyżej zapisu Statutu nie jest bowiem możliwe, w sytuacji zaistnienia sporu między organami liceum, jednoznaczne i precyzyjne wskazanie trybu postępowania, czy też koniecznych do podjęcia działań w tym zakresie.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. we Wrocławiu: „*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*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W tym stanie rzeczy celowe i zasadne jest stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 do uchwały oraz § 2 uchwały, którego treść jest merytorycznie związana z tym załącznikiem.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru zapisy § 7 ust. 6, 7 i 8 oraz § 8 ust. 2 pkt 4 statutu Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim (załącznika nr 2 do uchwały) zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W § 7 Statutu Rada Miejska postanowiła, że:

- **ust. 6** „*W szkole działają zespoły przedmiotowe w skład których wchodzi nauczyciele uczący tych samych lub pokrewnych przedmiotów. Zespół może być utworzony co najmniej przez trzech nauczycieli.*”

- **ust. 7** „*Pracą zespołu kieruje powołany przez Dyrektora Szkoły przewodniczący zespołu.*”

- **ust. 8** „*Do zadań zespołu przedmiotowego, który współdziała z Dyrektorem Szkoły i Radą Pedagogiczną należy :*

1) *doskonalenie metod pracy dydaktyczno – wychowawczej,*

2) *organizowanie współpracy nauczycieli dla uzgadniania sposobów realizacji programów nauczania, korelowania treści nauczania przedmiotów pokrewnych, a także uzgadnianie decyzji w sprawie wyboru programów nauczania,*

3) *aktualizowanie programów nauczania przez uwzględnienie najnowszych osiągnięć nauki i techniki oraz zmian w ramowych planach nauczania,*

4) *organizowanie wewnątrzszkolnego doskonalenia zawodowego,*

5) *wspólne uzgadnianie szczegółowych kryteriów oceniania słuchaczy oraz sposobów badania wyników nauczania, współdziałają z opiekunem oddziału wspierając go w rozwiązywaniu problemów wychowawczych, przewyższać niepowodzenia szkolne, podnoszeniu efektów nauczania oraz integracji zespołu.*

6) *opiniowanie przygotowanych w Szkole autorskich innowacyjnych i eksperymentalnych programów nauczania,*

7) *opiniowanie aktualnie wydawanych podręczników.*”

Należy zauważyć, iż zgodnie z § 15 ust. 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, to dyrektor liceum może tworzyć zespoły wychowawcze, zespoły przedmiotowe lub inne zespoły problemowo-zadaniowe. Pracą utworzonego w ten sposób

zespołu kieruje przewodniczący powoływany przez dyrektora liceum, na wniosek zespołu. Treść powyższego przepisu rozporządzenia wskazuje po pierwsze, że organem uprawnionym do powołania m.in. zespołu przedmiotowego jest dyrektor liceum, tym samym brak jest kompetencji do podejmowania tego typu regulacji po stronie Rady Miejskiej. Po drugie użycie słowa „może” w § 15 ust. 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia przesądza o fakultatywnym charakterze określonej tam normy, tak więc dyrektor liceum może lecz nie musi (nie ma prawnego obowiązku) postanowić o utworzeniu odpowiedniego zespołu, w tym zespołu przedmiotowego. Tymczasem postanowieniem § 7 ust. 6 Statutu, gdzie stwierdzono, że „w szkole działają zespoły przedmiotowe”, Rada Miejska narzuciła obowiązek funkcjonowania, a co za tym idzie utworzenia takich zespołów. Wymaga stwierdzić, że skoro decyzję w sprawie utworzenia zespołów przedmiotowych w liceum samodzielnie podejmuje dyrektor liceum (który może również uznać, iż tworzenie zespołu/ów w danych okolicznościach nie jest uzasadnione), to regulacji przesądzających o istnieniu lub nieistnieniu tych zespołów nie może zawierać statut szkoły. Naruszenie tego zakazu w rozpatrywanej kwestii prowadzi do wniosku, iż Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia innego organu (dyrektora liceum), czym istotnie naruszyła prawo.

Odnosnie zapisu § 7 ust. 7 Statutu stwierdzić trzeba, że zgodnie z § 15 ust. 2 zdanie drugie załącznika nr 4 do rozporządzenia, pracą zespołu (także zespołu przedmiotowego) kieruje przewodniczący powoływany przez dyrektora liceum, na wniosek zespołu. Tymczasem postanowienie § 7 ust. 7 Statutu mówi wyłącznie o tym, że pracą zespołu kieruje powołany przez Dyrektora Szkoły przewodniczący zespołu, pomijając fakt, iż powołanie tego przewodniczącego odbywa się na wniosek zespołu. W tym zakresie nastąpiła więc modyfikacja przepisu rozporządzenia.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie posiada także upoważnienia do określania zadań zespołu przedmiotowego, jak to uczyniono w § 7 ust. 8 Statutu. Jak już wyżej wskazano decyzję o utworzeniu zespołów przedmiotowych w liceum podejmuje autonomicznie, a zatem niezależnie od innych organów administracyjnych, dyrektor liceum. W tym stanie rzeczy logiczne jest uznanie, że w kompetencji dyrektora liceum mieści się również uprawnienie do określenia zadań zespołów przedmiotowych, skoro podejmuje on decyzje o ich utworzeniu.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej zawartej w przepisach prawa materialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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 **ściśle, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Kwestionowane zapisy § 7 ust. 6, 7 i 8 Statutu są ponadto niezgodne z § 134 i § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Według § 134 załącznika do wymienionego rozporządzenia: "Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.". § 135 wymienionego aktu stanowi: "W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2."

W **§ 8 ust. 2 pkt 4** Statutu (załączniku nr 2 do uchwały) znalazł się zapis o następującej treści: *„w przypadku gdy liczba kandydatów jest większa niż liczba wolnych miejsc przewodniczący komisji rekrutacyjno - kwalifikacyjnej ustala szczegółową procedurę rekrutacji słuchaczy na semestr I”*.

W powyższym zapisie uchwały, stanowiąc w zakresie zasad rekrutacji słuchaczy, postanowiono więc, iż w określonych okolicznościach tj. w przypadku gdy liczba kandydatów jest większa niż liczba wolnych miejsc, inny podmiot niż organ prowadzący liceum, czyli przewodniczący komisji rekrutacyjno – kwalifikacyjnej, ustali szczegółową procedurę rekrutacji słuchaczy na semestr I.

Tymczasem na podstawie § 18 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, to statut liceum powinien określać szczegółowe zasady rekrutacji uczniów do liceum, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Z treści § 18 załącznika nr 4 do rozporządzenia wynika więc, że szczegółowe zasady rekrutacji uczniów do liceum powinny być elementem statutu, zatem ustalenie tych kwestii w innej formie jest niedopuszczalne, na mocy zaś art. 58 ust. 6 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy o systemie oświaty jedynym organem uprawnionym do stanowienia w tej materii jest rada gminy (tu rada miejska). Należy zatem stwierdzić, że wyłącznie uprawnionym organem do określenia szczegółowych zasad rekrutacji uczniów do liceum w rozpatrywanej sprawie jest Rada Miejska, a jedyną formą prawną, w której zasady te mogą zostać wyrażone i skonkretyzowane jest statut liceum. Na podstawie powyższego podkreślić należy, że kompetencji do określenia szczegółowych zasad rekrutacji uczniów do liceum, a tym bardziej do ich nadania w statucie liceum, nie posiada przewodniczący komisji rekrutacyjno – kwalifikacyjnej. Ponadto Rada Miejska będąc jedynym właściwym organem do regulowania wskazanej materii, nie może tego uprawnienia scedować na inny podmiot, w tym wypadku przewodniczącego komisji rekrutacyjno – kwalifikacyjnej.

Zdaniem organu nadzoru zapisem § 8 ust. 2 pkt 4 Statutu Rada Miejska dokonała nieuprawnionej subdelegacji kompetencji własnej, w zakresie określenia szczegółowych zasad rekrutacji uczniów do liceum, na rzecz przewodniczącego komisji rekrutacyjno – kwalifikacyjnej, co w świetle § 18 załącznika nr 4 do rozporządzenia należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Ponadto zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo zapis **§ 1 ust. 2** uchwały, w którym postanowiono o włączeniu Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim w skład Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim. Analiza stanu prawnego przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż niedopuszczalne w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów, staje się włączenie Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim do Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim, jak to uczyniono w § 1 ust. 2 uchwały. Trzeba bowiem zauważyć, iż obecnie w skład Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim wchodzi: Liceum Ogólnokształcące o trzyletnim cyklu nauczania, Technikum o czteroletnim cyklu nauczania i Zasadnicza Szkoła Zawodowa (tak wg § 1 ust. 1 Statutu Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim z dnia 26 września

2012 r.), a od 1 września 2013 r. także Gimnazjum im. Marianny Orańskiej. Włączenie zatem na mocy przedmiotowej uchwały Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim do Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim, w skład którego to Zespołu wchodzi już Liceum Ogólnokształcące, stoi w sprzeczności z art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 62 ust. 1 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. Sformułowanie ust. 1 zdanie pierwsze wskazanego artykułu: "szkoły różnych typów", wyklucza możliwość połączenia w zespół szkół tego samego typu, a także włączenia do istniejącego zespołu szkół tego samego typu, co szkoły już w nim połączone.

Typy szkół wymienia art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 268/13) „Z kolei art. 9 ust. 1 pkt 1-3 u.s.o. przewiduje zamknięty katalog typów szkół, na które dzielą się szkoły publiczne i niepubliczne. Wyjątki, to znaczy możliwość określenia nowych typów, zostały dopuszczone tylko na mocy art. 9 ust. 2 u.s.o.” W świetle art. 9 ust. 1 ustawy jednym z typów szkół jest trzyletnie liceum ogólnokształcące, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego. Wyodrębnienie w ramach danego typu szkół dla dorosłych dokonuje się na poziomie organizacji kształcenia oraz kryterium rekrutacji dotyczącego wieku kandydatów. Szkołę dla dorosłych definiuje się jako szkołę, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której przyjmowane są osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym przyjmowane są do szkoły (art. 3 pkt 15 ustawy o systemie oświaty). Tak więc szkoły zawierające w nazwie sformułowanie „liceum ogólnokształcące”, „liceum ogólnokształcące dla młodzieży” albo „liceum ogólnokształcące dla dorosłych” stanowią ten sam typ szkoły, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o systemie oświaty. Artykuł 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Jak wskazano powyżej, „liceum ogólnokształcące” i „liceum ogólnokształcące dla dorosłych” to szkoły tego samego typu w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o systemie oświaty. Powyższe wyklucza możliwość połączenia ich w zespół.

(zob. odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej z dnia 6 marca 2012 r. - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 1918 w sprawie przekształcania niektórych szkół ponadgimnazjalnych w licea ogólnokształcące dla dorosłych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0D75E689>).

Przy wykładni terminu "typ szkoły" należy kierować się treścią art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. "Szkołami różnych typów" będą zatem: szkoła podstawowa, gimnazjum, a także poszczególne "podtypy" szkół ponadgimnazjalnych (np. technikum i liceum profilowane). Nie są natomiast szkołami różnych typów np. gimnazjum specjalne, gimnazjum integracyjne, gimnazjum sportowe (chodzi tu bowiem o szkoły "różnych rodzajów"). Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 2212/11) „Przepis ust. 5 art. 62 ustawy zezwala na włączenie innych szkół lub placówek do istniejącego zespołu szkół lub placówek. Włączenie to musi jednak uwzględniać regulacje prawne dotyczące zasad tworzenia zespołów szkół wskazane w art. 62 ust. 1 powołanej ustawy. W myśl tego przepisu organ prowadzący szkoły lub placówki różnych typów może je połączyć w zespół. Użyte w przepisie sformułowanie "szkoły różnych typów" wyklucza możliwość połączenia w zespół szkół tego samego typu. W tym stanie rzeczy nie jest dopuszczalne również, włączenie do istniejącego już zespołu, szkół tego samego typu szkoły co szkoły w nim funkcjonujące. Skoro bowiem zespół szkół utworzyć mogą jedynie szkoły różnych typów, to włączenie do istniejącego już zespołu, szkoły tego samego typu prowadziłoby niewątpliwie do obejścia art. 62 ust. 1 ustawy.” Podobne uzasadnienie prawne

odnajdujemy w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 sierpnia 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wr 308/11 oraz IV SA/Wr 458/11).

W tym miejscu można dodać, że ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206 z późn. zm.) dodano w ustawie o systemie oświaty art. 62a, określający zasady tworzenia i funkcjonowania centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego. Na mocy tego przepisu organ prowadzący szkoły dla dorosłych, szkoły prowadzące kształcenie zawodowe lub placówki, o których mowa w art. 2 pkt 3a, może je połączyć w zespół, zwany „centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego”. W skład centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego powinna wchodzić co najmniej jedna szkoła prowadząca kształcenie zawodowe. Ponadto, zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., w skład centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego może wchodzić także liceum ogólnokształcące dla młodzieży, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy (tj. 1 września 2012 r.) było połączone w zespół ze szkołą prowadzącą kształcenie zawodowe lub placówką, o której mowa w art. 2 pkt 3a ustawy o systemie oświaty.

W tym stanie rzeczy Rada Miejska Stronia Śląskiego dokonując na mocy § 1 ust. 2 uchwały włączenia Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim do Zespołu Szkół Samorządowych w Stroniu Śląskim w sposób istotny naruszyła art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego zapisu.

Na podstawie art. 87 Konstytucji RP w grupie źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zostały wymienione: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Są to akty prawne wiążące wszystkich, zarówno organy państwowe, jak też obywateli, ale również osoby i podmioty prawne znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska decydując o utworzeniu Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Stroniu Śląskim oraz nadając mu statut, zobowiązana była do wypełnienia norm prawnych określonych zarówno w ustawie o systemie oświaty, jak też norm prawnych odpowiednich rozporządzeń wydanych do tej ustawy.

Pominięcie obligatoryjnego elementu statutu oznacza brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez radę powiatu jako organ założycielski. Tworzenie aktów normatywnych z pominięciem istotnych elementów objętych upoważnieniem ustawowym jest działaniem istotnie naruszającym prawo.

W orzecznictwie przyjmuje się również, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 roku w spr. II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA we Wrocławiu z 3 grudnia 1996 roku w spr. SA/Wr 949/96, niepublikowany).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Skorupa

