



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.852.2023

Katowice, dnia 4 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/428/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 czerwca 2023 r. znak DWST-WOOS.4021.13.2023.EM utrzymujące w mocy zaskarżone przez Gminę Lipie postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie negatywnej opinii dotyczącej zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Rębielicach Szlacheckich poprzez likwidację oddziału przedszkolnego, w całości, jako sprzecznej z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.), dalej jako: *p.p.s.a.*, oraz 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 RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2023 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LXIV/428/2023 w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 czerwca 2023 r. znak DWST-WOOS.4021.13.2023.EM utrzymujące w mocy zaskarżone przez Gminę Lipie postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie negatywnej opinii dotyczącej zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Rębielicach Szlacheckich poprzez likwidację oddziału przedszkolnego, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 52 *p.p.s.a.*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Z tytułu uchwały wynika, że jej przedmiotem jest wyrażenie zgody na wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 czerwca 2023 r. znak DWST-WOOS.4021.13.2023.EM utrzymujące w mocy zaskarżone przez Gminę Lipie postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie negatywnej opinii dotyczącej zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Rębielicach Szlacheckich poprzez likwidację oddziału przedszkolnego. Jednak zgodnie z treścią § 1 uchwały, to rada - jako organ stanowiący, postanowiła o wniesieniu skargi na ww. postanowienie. Ponadto w § 2 uchwały upoważniono Wójta Gminy Lipie do złożenia skargi na to postanowienie. Z kolei załącznikiem do uchwały uczyniono treść przedmiotowej skargi (§ 1 ust. 2 uchwały).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,

realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *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.*

Zgodnie z art. 89 ust. 3, 4 i 9 Prawa oświatowego:

3. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.

4. Opinia, o której mowa w ust. 3, jest wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje:

1) zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania - w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty;

2) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego - w przypadku postanowienia wydanego przez tego ministra.

9. Przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki.

W niniejszej sprawie Minister Edukacji i Nauki postanowieniem z dnia 2 czerwca 2023 r. utrzymał w mocy negatywną opinię Śląskiego Kuratora Oświaty co do zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Rębielicach Szlacheckich poprzez likwidację oddziału przedszkolnego.

Przepisem § 1 niniejszej uchwały Rada Gmina Lipie, powołując się na art. 52 p.p.s.a. postanowiła o zaskarżeniu ww. postanowienia Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia w przedmiocie wniesienia skargi na przedmiotowe postanowienie, ani też do wyrażania zgody na wniesienie takiej skargi.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1, art. 32 p.p.s.a., w związku z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Stroną postępowania sądowoadministracyjnego nie jest rada, lecz gmina. W myśl art. 25 § 1 p.p.s.a. osoba prawna ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa) oraz zgodnie z art. 26 § 1 p.p.s.a. ma także zdolność do dokonywania czynności w tym postępowaniu, zwaną zdolnością procesową. Z kolei przepis art. 32 p.p.s.a. stanowi, że w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Przepis art. 32 p.p.s.a. musi być interpretowany łącznie z art. 25 § 1 p.p.s.a. Osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa, trzeba zatem rozważać ją w ujęciu systemowym, z uwzględnieniem regulacji cywilnoprawnych. W myśl art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.) osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Osoba prawna musi być w postępowaniu sądowym prawidłowo reprezentowana. W przypadku gminy oznacza to, że ustawowo przypisana wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta kompetencja do jej reprezentowania, obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych „na zewnątrz” w postępowaniu sądowym (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Z powyższego wynika, iż

zdolność procesową w przypadku skargi na przedmiotowe postanowienie Ministra posiada wyłącznie wójt, burmistrz lub prezydent miasta, chyba że w konkretnej sprawie dochodzi do szczególnych sytuacji, tj.: gdy zachodzi konflikt interesów prawnych rady gminy i organu wykonawczego lub gdy z przedmiotu uchwały wynika, że sprawa dotyczy interesu prawnego organu wykonawczego gminy, zasada ta mogłaby bowiem prowadzić do pozbawienia organu stanowiącego – rady gminy – możliwości ochrony sądowej jej interesu prawnego, uprawnień i kompetencji. W przedmiotowej sprawie powyższe przesłanki nie występują, nie wynikają one bowiem z przedmiotowej uchwały, skoro do wniesienia skargi Rada upoważniła nie Przewodniczącą Rady a Wójta (§ 2 uchwały).

Kompetencja do sporządzenia oraz złożenia skargi do sądu administracyjnego przysługuje jedynie wójtowi. Wynika ona wprost z ww. przywołanych przepisów ustawowych, w związku z czym bezpodstawne jest stanowienie przez Radę Gminy Lipie zarówno o samym wniesieniu skargi do WSA w Warszawie jak i o upoważnieniu Wójta do złożenia tej skargi i reprezentowania gminy w postępowaniu sądowym. W tym miejscu należy też podkreślić, że Wójt w postępowaniu sądownoadministracyjnym reprezentować będzie Gminę Lipie, a nie Radę Gminy - jak to wskazała Rada w przepisie § 2 uchwały.

Ponadto Wójt nie potrzebuje także uzyskiwać zgody Rady na złożenie takiej skargi.

Jak wskazano powyżej, na mocy art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt reprezentuje gminę na zewnątrz i to tylko on może wnieść skargę do sądu administracyjnego w imieniu gminy – działając w imieniu własnym, bądź udzielając innemu uprawnionemu podmiotowi pełnomocnictwa.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 roku, sygn. akt I OPS 3/12. Orzeczenie to bezpośrednio odnosi się do gminy i stanowczo określa wyłączną kompetencję organu wykonawczego gminy do reprezentowania jej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazując zarazem ww. wyjątki od tej reguły.

W przepisie art. 7 Konstytucji zawarto zasadę legalizmu, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą

ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/428/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 2 czerwca 2023 r. znak DWST-WOOS.4021.13.2023.EM utrzymujące w mocy zaskarżone przez Gminę Lipie postanowienie Śląskiego Kuratora Oświaty z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie negatywnej opinii dotyczącej zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Rębielicach Szlacheckich poprzez likwidację oddziału przedszkolnego - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego