



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.62.2023

Warszawa, 09 marca 2023 r.

Rada Gminy Raszyn

ul. Szkolna 2a

05-090 Raszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/622/2023 Rady Gminy Raszyn z dnia 23 lutego 2023 r. *w sprawie uniknięcia dwuzmianowości nauki w szkole oraz potrzeby budowy nowych placówek oświatowych.*

Uzasadnienie

Na sesji 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr LXXI/622/2023 *w sprawie uniknięcia dwuzmianowości nauki w szkole oraz potrzeby budowy nowych placówek oświatowych.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do zapisów art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. Przepis ten przesądza, że w przypadku gdy do rozpatrzenia petycji właściwy jest organ stanowiący gminy, zasadą jest rozpatrywanie petycji przez ten organ, a nie przez organ wewnętrzny rady (komisję). Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach został zmieniony przez art. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania,

funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), którą jednocześnie wprowadzono obowiązkową komisję skarg, wniosków i petycji. Zgodnie z uprzednim brzmieniem art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach: *„Petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie.”*. Zmiana przepisu wyłączyła tym samym możliwość przeniesienia kompetencji do rozpatrywania petycji na organ wewnętrzny. Aktualnie statut jednostki samorządu terytorialnego musi określać zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. W ramach tych regulacji muszą się znaleźć postanowienia określające tok czynności od wpływu do komisji podania będącego petycją aż po zakończenie prac komisji w danej sprawie, tj. przygotowanie przez nią sprawozdania (stanowiska, propozycji, projektu rozstrzygnięcia) dla rady. Podkreślić należy, że komisja nie ma samodzielnych kompetencji decyzyjnych co do sposobu rozpatrzenia petycji - utworzenie komisji nie powoduje, że to ten organ wewnętrzny ma dokonać rozpatrzenia petycji. W przypadku, gdy do rozpatrzenia petycji właściwy jest organ stanowiący gminy, zasadą jest rozpatrywanie petycji przez ten organ.

O właściwości organu przesądza związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu.

Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały Nr LXXI/622/2023 *„mieszkańcy Gminy Raszyn wystąpili z petycją do Urzędu Gminy w Raszynie w sprawie uniknięcia dwuzmianowości nauki w szkole oraz potrzeby budowy nowych placówek oświatowych”*.

Na podstawie art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.) arkusz organizacji szkoły określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym. Arkusz organizacji szkoły opracowuje dyrektor szkoły, a zatwierdza organ prowadzący - wójt, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 2 i 3 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 3 Prawa oświatowego). Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4 Prawa oświatowego).

Stosownie do § 17 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r. poz. 502, z późn. zm.) arkusz organizacji szkoły określa w szczególności:

- 1) liczbę oddziałów poszczególnych klas;
- 2) liczbę uczniów w poszczególnych oddziałach;
- 3) dla poszczególnych oddziałów:
 - tygodniowy lub semestralny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych, w tym godzin zajęć prowadzonych w grupach,
 - tygodniowy wymiar godzin zajęć: religii, etyki, wychowania do życia w rodzinie, języka mniejszości narodowej, języka mniejszości etnicznej lub języka regionalnego i nauki własnej historii i kultury, nauki geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa, sportowych w oddziałach i szkołach sportowych oraz w oddziałach i szkołach mistrzostwa sportowego, jeżeli takie zajęcia są prowadzone w szkole,
 - tygodniowy wymiar godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych,
 - wymiar godzin zajęć z zakresu doradztwa zawodowego,
 - wymiar i przeznaczenie godzin, które organ prowadzący szkołę może dodatkowo przyznać w danym roku szkolnym na realizację zajęć edukacyjnych, w szczególności dodatkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z języka migowego lub na zwiększenie liczby godzin wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych,
 - wymiar i przeznaczenie godzin stanowiących różnicę między sumą godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia zawodowego a minimalną liczbą godzin kształcenia zawodowego dla kwalifikacji wyodrębnionych w zawodzie określoną w podstawie programowej kształcenia w zawodzie szkolnictwa branżowego,
 - tygodniowy lub semestralny wymiar i przeznaczenie godzin do dyspozycji dyrektora szkoły;
- 4) ogólną liczbę godzin pracy finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący szkołę, w tym liczbę godzin zajęć edukacyjnych i opiekuńczych, zajęć rewalidacyjnych, zajęć z zakresu pomocy psychologiczno - pedagogicznej oraz innych zajęć wspomagających proces kształcenia, realizowanych w szczególności przez pedagoga, psychologa, logopedę i innych nauczycieli;
- 5) liczbę uczniów korzystających z opieki świetlicowej, liczbę godzin zajęć świetlicowych oraz liczbę nauczycieli prowadzących zajęcia świetlicowe;
- 6) liczbę godzin zajęć świetlicowych oraz zajęć opiekuńczych i wychowawczych w internacie;
- 7) liczbę godzin pracy biblioteki szkolnej.

Arkusze organizacji szkoły stanowi podstawę działalności w danym roku szkolnym. Przygotowanie arkusza organizacji pracy szkoły należy do kompetencji dyrektora szkoły, zaś organ prowadzący zatwierdza wspomniany arkusz, przy czym ingerencja organu prowadzącego w arkusz nie może naruszać kompetencji dyrektora szkoły (np. spraw kadrowych).

Ponadto na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604) dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. Natomiast zgodnie z § 4 tego rozporządzenia plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych uwzględnia: równomierne obciążenie uczniów zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia, zróżnicowanie zajęć w każdym dniu, możliwości psychofizyczne uczniów podejmowania intensywnego wysiłku umysłowego w ciągu dnia.

W świetle powyższego do obowiązków dyrektora szkoły należy takie ukształtowanie arkusza organizacji szkoły oraz planu i rozkładu zajęć w poszczególnych dniach tygodnia, aby uwzględniały zasady ochrony zdrowia i higieny pracy, w tym równomierne obciążenie zajęciami.

Natomiast kompetencje rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym poprzez zawężenie do spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencję rady gminy w tych konkretnych obszarach odnoszących się do nieruchomości, to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych do sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia

czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gminy i innych gminnych osób prawnych. Kompetencje wójta w zakresie gospodarowania tym mieniem obejmują jednak wyłącznie mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia. W komentowanym przepisie chodzi natomiast o wszelkie czynności faktyczne lub prawne mające na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia), praw i obowiązków majątkowych, niezależnie od ich formy (władczej lub niewładczej).

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. IV SA/GI 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Raszyn, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. 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.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Raszyn nie była uprawniona do rozpatrzenia petycji mieszkańców Gminy Raszyn w sprawie uniknięcia dwuzmianowości nauki w szkole oraz potrzeby budowy nowych placówek oświatowych.

Tymczasem w § 1 uchwały Rada Gminy Raszyn postanowiła uwzględnić petycję z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu, przyjmując – za Komisją Skarg, Wniosków i Petycji, iż *„ze względu na bardzo intensywny rozwój Gminy szkoły na terenie Gminy Raszyn zaczynają być przepełnione. Aby uniknąć dwuzmianowości pracy szkół zasadnym jest zakup terenów i budowa nowej placówki oświatowej”*. Uznanie zasadności petycji poprzez jej uwzględnienie oznacza pozytywne załatwienie, które nie powinno być traktowane inaczej, aniżeli jako rozstrzygnięcie merytoryczne. Po stronie wnoszącego petycję może prowadzić do przekonania, że gmina wykona przyjęte zobowiązanie, co czyni takie rozpatrzenie petycji czynnością pozorną.

Uchwała narusza przepis art. 6 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach albowiem Rada Gminy Raszyn nie była uprawniona do rozpatrywania petycji w sprawie nienależącej do jej właściwości rzeczowej, a jedynie do przekazania jej organowi właściwemu. Na podstawie art. 6 ustawy o petycjach adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Wniesienie petycji nakłada zatem na adresata obowiązek zbadania swojej właściwości. Celem takiego uregulowania jest skorelowanie treści przedmiotu (żądania) petycji z zakresem właściwości miejscowej oraz rzeczowej adresata, wynikającej z powierzonych mu zadań lub kompetencji. Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Badanie właściwości polega na ustaleniu, czy zakres zadań lub kompetencji przypisanych adresatowi na podstawie ustawy (właściwość ustawowa) albo przekazania (właściwość delegacyjna) obejmuje sprawy będące przedmiotem

petycji. Tylko jeśli przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata, jest on podmiotem właściwym do rozpatrzenia petycji.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI/622/2023 Rady Gminy Raszyn z dnia 23 lutego 2023 r. w *sprawie uniknięcia dwuzmianowości nauki w szkole oraz potrzeby budowy nowych placówek oświatowych*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/