UCHWAŁA NR XLVII/890/17

RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 21 września 2017 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)

Rada Miasta Katowice

uchwala:

§1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2017 r., nr NR NPII.4131.1.499.2017, stwierdzające nieważność uchwały nr XLV/857/17 Rady Miasta Katowice z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie zapewnienia warunków działania szkół powstałych z przekształcenia lub włączenia gimnazjów prowadzonych przez Miasto Katowice, w związku z dostosowaniem sieci szkolnej do nowego ustroju szkolnego, w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

§2. Argumenty prawne wniesienia skargi zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Katowice

Krystyna Siejna

UZASADNIENIE

do projektu uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego.

W ocenie Rady Miasta Katowice rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego narusza art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Tymczasem przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze spełnia jedynie wymogi formalne określone w tym przepisie, co jednakże nie oznacza, że jest ono zgodne z prawem.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Śląski, poza przytoczeniem brzmienia art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz art. 257 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, ograniczył swój zasadniczy wywód dotyczący zastosowanych w uchwale regulacji, do stwierdzenia, że uchwała jest nieprawidłowa, gdyż Rada Miasta Katowice nie ma prawnego umocowania, aby regulować kwestie dotyczące przekazywania mienia jednostek budżetowych w związku z wprowadzoną reformą oświaty. Podkreślił przy tym, że żadna z placówek oświatowych wskazanych w uchwale nie ulega likwidacji lub też łączeniu w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, a jedynie następuje reorganizacja w związku ze zmianami ustroju szkolnego. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w uchwale postanowień. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie nie zachodzi sytuacja określona w art. 12 ust. 3 lub 5 ustawy o finansach publicznych, a więc nie mogła Rada postanowić o przyjęciu mienia jednostek budżetowych przez inną nowopowstałą (w wyniku reformy oświatowej) jednostkę budżetową. W tym kontekście organ nadzoru wyraził sugestię, jakoby takim działaniem Rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji Prezydenta Miasta. W pozostałej części uzasadnienia rozstrzygnięcia organ nadzoru ograniczył się do wskazania, w kontekście brzmienia art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych, ogólnych stwierdzeń, iż organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Przepis ten zakazuje domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zdaniem Wojewody Śląskiego, Rada Miasta Katowice wykroczyła poza ramy swoich kompetencji podejmując regulację bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem, co kwalifikuje tego rodzaju działanie za istotnie naruszające prawo.

W utrwalonym i nie budzącym wątpliwości orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy przez organ nadzoru może być wydane, gdy uchwała narusza prawo w sposób istotny, gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Co więcej, musi to być oczywiste i bezpośrednie oraz wynikać wprost z treści tego przepisu. W otwartym katalogu wad istotnych uchwały wymienia się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Do nich należy zaliczyć także, jak to w istocie zarzuca Wojewoda Śląski przedmiotowej uchwale Rady Miasta Katowice, podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, albowiem z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Jednakże w tym samym orzecznictwie podkreśla się, że aby zastosować przewidziany w ustawie środek nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności całej uchwały, organ nadzoru musi w sposób nie budzący wątpliwości wykazać sprzeczność z prawem jej postanowień, wyjaśniając sens i znaczenie przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone.

W kontekście rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego na szczególną uwagę zasługuje teza zawarta w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2017 r. (II SA/Gd 610/16, LEX nr 2195503): „*Rozstrzygnięcie nadzorcze, z racji konieczności opatrzenia go uzasadnieniem faktycznym i prawnym, musi jednoznacznie wskazywać, jaki przepis został uchwałą naruszony i na czym polega owo naruszenie. Stosując środek nadzorczy uprawniony do tego organ jest zobowiązany w sposób niebudzący wątpliwości do wykazania sprzeczności postanowień badanej uchwały z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy). Jest to zrozumiałe, skoro gmina jako jednostka samorządu terytorialnego korzysta z konstytucyjnego prawa do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i art. 2 ust. 3 u.s.g.).*”.
W świetle powyższego, biorąc pod uwagę uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzić należy, że Wojewoda Śląski nie wykazał w sposób wymagany i dostateczny, że uchwałę podjęto bez podstawy prawnej poprzez działanie poza zakresem kompetencji określonych w ustawie o finansach publicznych. Zasadność uznania uchwały za sprzeczną z prawem musi być wykazana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób nie budzący wątpliwości, poprzez wyjaśnienie w czym to naruszenie się wyraża i na czym polega oraz wyjaśnienie sensu przepisów, które w ocenie organu nadzoru zostały naruszone. Tymczasem zasadnicza i istotna część uzasadnienia z punktu widzenia przyjętego rozstrzygnięcia sprowadza się jedynie do stwierdzenia, iż organ jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do decydowania w zakresie przekazywania mienia, które do tej pory pozostawało w zarządzie przekształcanych gimnazjów i zespołów szkół, a zważyć należało w ocenie organu nadzoru, że żadna z placówek oświatowych wskazanych w uchwale nie ulega likwidacji lub też łączeniu w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, a jedynie następuje reorganizacja w związku ze zmianami ustroju szkolnego. A skoro tak, to w sprawie nie zachodzi sytuacja określona w art. 12 ust. 3 lub 5 ustawy o finansach publicznych. To z pewnością jednoznaczne i bez cienia wątpliwości wyrażone stwierdzenie organu nadzoru, niemniej pozbawione szerszego i pogłębionego uzasadnienia, z którego wynikałoby jasno i bezsprzecznie, dlaczego przepisy ustawy o finansach publicznych nie mogą lub nie powinny mieć zastosowania w sprawie. Nie tylko w odniesieniu do sytuacji faktycznej, ale zwłaszcza w kontekście konkretnych regulacji zawartych w przepisach ustawy zmieniającej ustrój szkolny. W tym zakresie organ nadzoru dokonał całkowitego pominięcia przez co brak w uzasadnieniu koniecznej w tym względzie analizy i oceny. Tym bardziej że kwestia nie jest tak oczywista i jednoznaczna, jak to organ nadzoru wyraził w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, albowiem wskazywana reorganizacja niekoniecznie musi dowodzić braku podstaw do stosowania ustawy o finansach publicznych, w zakresie wyłącznie odnoszącym się do zadysponowania konkretnym majątkiem komunalnym.
Przekształcenie szkół na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60) następuje bądź z mocy ustawy, bądź z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przekształcenie szkół z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a tylko takich szkół dotyczy kwestionowana przez organ nadzoru uchwała, następowało na podstawie procedury określonej w art. 206 i następnych ww. ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. W podjętych już na tej podstawie uchwałach dokonano formalnoprawnych zmian organizacyjnych w szkołach objętych przekształceniem na tych zasadach, co więcej, uchwały te, w zakresie dotyczącym szkół powstałych z przekształcenia, są aktami założycielskimi powstałych na tej podstawie szkół. Niewątpliwie intencją ustawodawcy było przede wszystkim, by jednostki oświatowe w rozumieniu ustawy o systemie oświaty objęte dwoma rodzajami przekształceń (przekształcenie gimnazjum albo włączenie gimnazjum do odpowiedniej innej szkoły) nie wymagały procedury likwidacyjnej, o której

mowa w art. 59 ustawy o systemie oświaty. Potwierdza to art. 129 ust. 14, 15 i 16 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, w którym podkreśla się, że w takich sytuacjach art. 59 ustawy o systemie oświaty oraz art. 89 ustawy – Prawo oświatowe nie stosuje się. Jednakże w tej same regulacji jednoznacznie stanowi się o rozpoczęciu działalności nowopowstałych jednostek, a zwłaszcza o zakończeniu działalności dotychczasowego gimnazjum. Zatem z chwilą przekształcenia bądź zwłaszcza włączenia gimnazjum do innej odpowiedniej szkoły, w znaczeniu prawno-organizacyjnym gimnazjum przestaje istnieć i dochodzi do jego de facto likwidacji na podstawie uchwały podjętej w trybie ww. art. 206. Jednakże jeśli nie jest to likwidacja jednostki oświatowej - gimnazjum wedle procedury określonej w art. 59 ustawy o systemie oświaty, lecz reorganizacja w szczególnym trybie wynikającym z ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, jak słusznie skądinąd twierdzi organ nadzoru, to jednak na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych należy traktować za równoznaczne z likwidacją jednostki budżetowej, którą było dotychczasowe gimnazjum do dnia konkretnej reorganizacji. Co więcej, likwidacja tejże jednostki budżetowej następuje z woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie organu wykonawczego. To zaś winno przesądzać o kompetencji do decydowania w zakresie przekazywania mienia wyłącznie na rzecz organu stanowiącego j.s.t., tym bardziej że z żadnego przepisu ww. ustawy reformującej ustrój szkolny nie wynika, by z automatu mienie likwidowanego gimnazjum stawało się mieniem nowopowstałych szkół. Wydaje się więc, że naturalną konsekwencją jest obowiązek majątkowego dostosowania jednostek sektora finansów publicznych – jednostek budżetowych (w pierwszej kolejności na dzień 1 września 2017 r.) kontynuujących działalność w ramach nowego ustroju szkolnego, ale powstałych wskutek przekształcenia (przekształcenie lub włączenie gimnazjum – art. 129 i art. 182 ustawy) szkół, które w większości mają rozpocząć działalność od 1 września 2017r. Dotyczy to również szkół wchodzących w skład zespołów, o których mowa w art. 198 ust. 1 ustawy, skoro w przepisie tym wyraźnie stanowi się, że szkoły wchodzące w skład zespołów publicznych szkół (innych niż zespoły wymienione w art. 191 ust. 1, art. 193 ust. 1 i 2 oraz art. 196 ust. 1) podlegają zmianom organizacyjnym zgodnie z przepisami niniejszej ustawy dotyczącymi danego typu szkoły.

Przekształcenia szkół wymienionych w uchwale dokonały się z woli Rady Miasta Katowice na podstawie podjętych już uchwał, z których te przekształcenia wynikają. Niemniej nie może oznaczać to, że Rada Miasta zwolniona jest z innych obowiązków, które wynikają z ustawy o finansach publicznych w związku z przepisami ustawy o rachunkowości (nawet w drodze jedynie odpowiednio stosowanego art. 12) i ustawy o systemie oświaty (art. 5 ust. 7), bowiem w każdym ww. przypadku zachodzi obowiązek jednoznacznego postanowienia co do przeznaczenia mienia, przejęcia zobowiązań oraz wypełnienia obowiązków związanych z dokumentacją szkół i pozostałych obowiązków organizacyjnych. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na treść art. 257 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. W związku z tym oczywiście pojawia się pytanie, czy odwoływanie się tylko do literalnego brzmienia art. 12 ustawy o finansach publicznych jest wystarczającym argumentem, by uznać, że Rada Miasta Katowice nie posiada kompetencji i zarazem obowiązku do decydowania w zakresie przekazywania mienia na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych w związku z reorganizacją prowadzonych szkół, o której mowa w przepisach ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Przekształcenie gimnazjum lub włączenie gimnazjum do odpowiednio innej szkoły ww. ustawa odnosi wyłącznie do gimnazjum jako jednostki oświatowej na gruncie przepisów ustawy o systemie oświaty, pomija zaś równie istotny aspekt związany ze statusem gimnazjum jako jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Nie wydaje się natomiast, by w związku z tym brak było podstaw do stosowania ustawy o finansach publicznych, a kompetencja w zakresie decydowania o mieniu (zobowiązaniach) jednostki budżetowej przysługiwała organowi

wykonawczemu j.s.t. Organ nadzoru, jak się wydaje tylko w oparciu o literalne brzmienie art. 12 ustawy o finansach publicznych, stwierdza, że żadna z placówek oświatowych wskazanych w uchwale nie ulega likwidacji lub też łączeniu w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, a jedynie następuje reorganizacja w związku ze zmianami ustroju szkolnego. Jednocześnie pomija i nie wyjaśnia co oznacza i jak należy z prawnego punktu widzenia zakwalifikować fakt, że wymienione w uchwale jednostki budżetowe (wskazane gimnazja) z dniem 31 sierpnia 2017 r. kończą działalność i przestają istnieć, a zatem jako jednostki sektora finansów publicznych ulegają likwidacji. Jeśli zaś zważyć, że w art. 206 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe zastrzega się m.in., iż na podstawie uchwały podjętej w tym trybie nie dokonuje się likwidacji i przekształceń szkół innych niż dokonywane na podstawie niniejszej ustawy (a konkretnie na podstawie tej uchwały), to należy przyjąć, że gimnazja objęte postanowieniami tej uchwały ulegają likwidacji.

Jeśli zaś w ocenie organu nadzoru w tych sprawach ww. kompetencja przysługuje Prezydentowi Miasta, to nie wystarczy ogólnikowe stwierdzenie, że organ wykonawczy posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać. Skoro w ocenie organu nadzoru w sprawie nie zachodzi sytuacja określona w art. 12 ustawy o finansach publicznych, to jakie w takim razie mają zastosowanie regulacje prawne, które uprawniają i obligują do działania w tym zakresie Prezydenta Miasta. Zważyć bowiem należy, że przekształcenie gimnazjum, o którym mowa w ww. ustawie Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, nie przesądza jeszcze o zakresie i sposobie zadysponowania majątkiem gimnazjum (jednostki budżetowej). Jest zaś wielce dyskusyjne i wątpliwe, by w tak istotnych sprawach majątkowych jednostki samorządu terytorialnego decyzja należała do organu wykonawczego.

W konsekwencji organ nadzoru nie wykazał w sposób jednoznaczny, pełny i dostateczny, że uchwałę podjęto bez podstawy prawnej, a tym samym, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zasadność uznania uchwały za sprzeczną z prawem musi być wykazana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób nie budzący wątpliwości, poprzez wyjaśnienie w czym to naruszenie się wyraża i na czym polega oraz wyjaśnienie sensu przepisów, które w ocenie organu nadzoru zostały naruszone. Przy czym w okolicznościach przedmiotowej sprawy ocena organu nadzoru powinna zawierać w szczególności odpowiednią do postawionych zarzutów analizę regulacji zawartych w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, skoro zdaniem organu nadzoru przeprowadzana na ich podstawie reorganizacja ustroju szkolnego wyklucza stosowanie ustawy o finansach publicznych, a tym samym w dalszej konsekwencji kompetencję Rady Miasta do decydowania o zakresie przekazywania majątku. To niewątpliwie poważne pominięcie, które dyskwalifikuje rozstrzygnięcie nadzorcze w świetle wymogów określonych w art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powyższych względów uznać należy, iż uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego nie zawiera pełnej i wymaganej oceny, na czym polega sprzeczność zakwestionowanej uchwały z prawem w stopniu na tyle istotnym, że uzasadnione było stwierdzenie jej nieważności.