



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 maja 2022 r.

Poz. 2204

WYROK NR II SA/RZ 89/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 2 marca 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Elżbieta Mazur - Selwa Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 marca 2022 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XLVIII/152/2017 w przedmiocie utworzenia Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Nowym Lublińcu I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Cieszanowie na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 800 zł /słownie: osiemset złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego (dalej zwany: Wojewoda, Organem) jest uchwała Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XLVIII/152/2017 w przedmiocie utworzenia Zespołu Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu Jak wynika z akt sprawy, Rada Miejska w Cieszanowie podjęła zaskarżoną uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.; dalej zwana w skrócie: "u.s.g."), art. 29 ust. 1 pkt 1, art. 88 i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59; zwana dalej w skrócie: "u.P.oś.") w zw. z art. 324 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 60). Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XLVIII/152/2017 z dniem 1 stycznia 2018 r. utworzony został Zespół Szkolno - Przedszkolny w Nowym Lublińcu, w skład którego weszła: Szkoła Podstawowa w Nowym Lublińcu oraz Publiczne Przedszkole w Nowym Lublińcu - jednostka nieferyjna. W uchwale wskazano, że Zespół Szkolno - Przedszkolny stanowi jednostkę budżetową Gminy Cieszanów; majątek Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu, Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu i Szkolnego Schroniska Młodzieżowego staje się majątkiem Zespołu. Zespół przejmuje dokumentację połączonych jednostek, nauczyciele oraz pracownicy administracji i obsługi Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu oraz Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu stają się pracownikami Zespołu. Do uchwały dołączono załączniki, którymi są akt założycielski Zespołu oraz nadany Zespołowi Statut. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania, według norm przepisanych. Wojewoda wskazał, że przedmiotowa uchwała doprowadziła do przekształcenia szkoły i przedszkola w nowy twór instytucjonalny w postaci Zespołu Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu, co w konsekwencji doprowadziło do ustanowienia nowego aktu założycielskiego oraz statutu szkoły publicznej. Zdaniem Wojewody przed podjęciem niniejszej uchwały konieczne było odpowiednie zastosowanie przepisów art. 88 i art. 89 w zw. z art. 89 ust. 9 u.P.oś., tj. poinformowanie rodziców dzieci uczęszczających do łączonych jednostek o zamiarze ich połączenia w Zespół, co najmniej sześć miesięcy przed terminem jego utworzenia oraz uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty przed utworzeniem Zespołu. Powyższe stanowisko Wojewody, znajduje potwierdzenie w art. 91 ust. 7 u.P.oś., który zwalnia organ prowadzący z obowiązku stosowania przepisów art. 88 i art. 89 tylko w odniesieniu do

przekształcenia polegającego na wyłączeniu z zespołu szkoły lub placówki, jak również w przypadku rozwiązania istniejącego zespołu. Ustawodawca pomija w tym przepisie przekształcenie polegające na połączeniu szkoły i przedszkola. Wojewoda podniósł, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 91 ust. 7 u.P.o., poprzez pominięcie procedury określonej w art. 88 i art. 89 u.P.o., wobec powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w wyniku stwierdzenia jej nieważności. Niedochowanie przez Organ prowadzący szkołę powyższej procedury należy potraktować, jako istotne naruszenie prawa. Wojewoda Podkarpacki powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 896/16, w którym wyłożono, że utworzenie Zespołu Szkolno – Przedszkolnego, poprzez połączenie publicznej szkoły podstawowej i samorządowego przedszkola stanowiło przekształcenie, o jakim mowa w art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a przez to wymagało zachowania procedury informowania rodziców z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem Wojewody powyższy wyrok zapadł pod rządami ustawy o systemie oświaty, jednakże może on mieć analogiczne zastosowanie w niniejszej sprawie z uwagi na takie samo brzmienie przepisów u.P.o., regulujących kwestie związane z przekształcaniem szkół. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Cieszanowie, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika wniosła o jej oddalenie, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniosła, że uchwała o połączeniu szkół (placówek) w zespół ma charakter stricte organizacyjny, natomiast uchwała podjęta zgodnie z prawem, nie stanowi o przekształceniu wchodzących w skład zespołu jednostek oświatowych. Zawarte w art. 89 ust. 9 u.P.o. sformułowanie "przekształcenie" nie znalazło ustawowej definicji. Wobec niezdefiniowania przez ustawodawcę pojęcia przekształcenia szkoły lub placówki, próbę jego zdefiniowania podjęły sądy administracyjne, wskazując m.in., że z przekształceniem szkoły mamy do czynienia wówczas, kiedy zmienia się jej typ, zakres działania lub kierunek kształcenia. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych oraz stanowisk prezentowanych w literaturze pozwala wskazać, że "przekształceniem" szkoły lub placówki publicznej w rozumieniu omawianego art. 59 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 89 u.P.o.), jest w szczególności; takie działanie organu prowadzącego, wskutek którego dochodzi do naruszenia zakresu edukacji w związku z utratą dotychczasowej bazy dydaktycznej; takie zmiany organizacyjne, które prowadzą do istotnego zmniejszenia rozmiarów lub zmiany przedmiotu dotychczas prowadzonej działalności; obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły np. z typowej szkoły podstawowej I-VI na I-III, likwidacja szkoły filialnej, internatu, świetlicy bądź oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej. W świetle stanowiska judykatury, przekształceniem szkoły jest także zmiana siedziby szkoły, jako zmiana jednego z elementów aktu założycielskiego szkoły. Z "przekształceniem" szkoły do czynienia mamy wówczas, kiedy użytkownicy zakładu, bądź też ich część, wskutek dokonanych zmian kontynuować mają naukę w nowych lub zmienionych kierunkach. Pełnomocnik Organu wskazał, że Zespół szkół nie jest szkołą, a wyłącznie jednostką organizacyjną. Dokonywane przez Organ prowadzący utworzenie zespołu szkół, jako jednostki organizacyjnej ma charakter organizacyjny i nie skutkuje przekształceniem szkół wchodzących w jego skład. Na ściśle organizacyjny charakter uchwały o rozwiązaniu zespołu wpływa między innymi sfera oddziaływania tego aktu, który zakreśla krąg osób zainteresowanych głównie do grona pedagogicznego i pracowników szkół tworzących zespół. Uchwała o utworzeniu zespołu jest aktem wewnętrznym o charakterze organizacyjnym, którego adresatami są wyłącznie placówki, jako jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Gdyby zamiarem rozsądnego ustawodawcy było zobligowanie organu prowadzącego do przeprowadzenia procedury wynikającej z art. 88 i 89 u.P.o. w przypadku łączenia szkół w zespół, to wyraziłby to *expressis verbis* w przepisie. Natomiast w art. 91 nie zawarto wzmianki na temat odpowiedniego stosowania art. 88 i 89 w razie łączenia szkół w zespół. Wnioskowanie a *contrario* z art. 91 ust. 7 u.P.o. polegające na tym, że skoro wyłączono w nim stosowanie przepisów art. 88 i 89 u.P.o. w razie rozwiązania zespołu lub wyłączania szkół z zespołu, to łączenie w zespół powinno być poprzedzone procedurą opisaną w tych przepisach nie ma uzasadnienia prawnego, w szczególności z tego względu, że łączenie szkół w zespół nie stanowi funkcjonalnego przekształcenia szkół, ani też nie zostało zdefiniowane przepisem. Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.P.o. 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. W § 4 ust. 1 Statutu Zespołu stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XLVII1/152/2017 postanowiono, że zachowuje się odrębność rad pedagogicznych oraz rad rodziców jednostek wchodzących w skład Zespołu. § 4 ust. 4 Statutu stanowi o niezależności od siebie rad pedagogicznych jednostek wchodzących w skład Zespołu. Organami Zespołu są m.in.: Rada Pedagogiczna Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu, Rada Pedagogiczna Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu, Rada Rodziców Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu, Rada Rodziców Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu oraz Samorząd Uczniowski Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu. Siedziba Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu oraz Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu są takie same jak nowoutworzonego Zespołu

Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu, tj. Nowy Lubliniec 75, 37-611 Cieszanów. Zajęcia dydaktyczne odbywają się w tych samych pomieszczeniach co dotychczas. Pełnomocnik Organu podniósł, że wbrew stanowisku Skarżącego, akt założycielski Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu niczym nie różni się od aktu założycielskiego Zespołu, poza wskazaniem, że chodzi o przedszkole odpowiednio w pierwszym przypadku i zespół szkolno - przedszkolny w drugim przypadku, a zatem brak jest podstaw do upatrywania w tych różnicach przesłanek przemawiających za uznaniem, że doszło do ich przekształcenia. Ponadto, w związku z połączeniem Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu w Zespół Szkół nie doszło do żadnej zmiany, ponieważ Akt założycielski Zespołu Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu określa oprócz siedziby Zespołu, obwód Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu, wchodzącej w skład Zespołu Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu, obejmujący miejscowości Nowy i Stary Lubliniec oraz osiedla Nowy i Stary Lubliniec. Po rozpoznaniu skargi Wojewody Podkarpackiego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 496/18 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały (pkt I wyroku) oraz zasądził na rzecz Wojewody kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt II wyroku). W uzasadnieniu wyroku, tut. Sąd wskazał, że gmina posiada kompetencje do tworzenia odrębnych instytucji oświatowych – zespołów szkół – poprzez połączenie szkoły podstawowej oraz przedszkola, jeżeli przedszkole ma siedzibę w obwodzie szkoły. W dalszej kolejności Sąd wyjaśnił, że utworzenie Zespołu Szkolno - Przedszkolnego, poprzez połączenie publicznej szkoły podstawowej z samorządowym przedszkolem w Zespół Szkolno - Przedszkolny stanowi "przekształcenie", o którym mowa w art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, zatem wymagane jest zachowanie procedury wskazanej w art. 59 ust. 1 w/w ustawy. Zdaniem Sądu, organ prowadzący jest zobowiązany co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty, a także organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwy do prowadzenia tego typu szkół. Zatem niezachowanie w niniejszej sprawie w/w procedury należało zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Od powyższego wyroku, Rada Miejska w Cieszanowie złożyła skargę kasacyjną, w której wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości i oddalenie skargi, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Rada Miejska w Cieszanowie zarzuciła: 1. naruszenie przepisów postępowania, które miały tak istotny wpływ na wynik postępowania, tj.: shy; art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez orzekanie na podstawie nieobowiązujących przepisów prawa, a to art. 58, art. 59 i art. 62 ustawy o systemie oświaty, uchylonych art. 15 pkt 114 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 60 z późn. zm.) z dniem 1 września 2017 r. co czyni, że wydany wyrok w zasadzie nie ma uzasadnienia prawnego, albowiem Sąd winien orzekać na podstawie przepisów prawa obowiązującego; shy; art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 89 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 996 z późn. zm.) stanowiący odpowiednik art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty poprzez uznanie, że utworzenie Zespołu Szkolno - Przedszkolnego, poprzez połączenie szkoły podstawowej publicznej i samorządowego przedszkola w Zespół Szkolno - Przedszkolny to "przekształcenie", o którym mowa w art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego), które wymagało zachowania procedury, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego); shy; art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 7 Prawa oświatowego (poprzednio art. 62 ust. 5 ustawy o systemie oświaty), poprzez uznanie, że jeśli ze stosowania procedury określonej w art. 89 Prawa oświatowego (poprzednio art. 59 ustawy o systemie oświaty) zwolniono wyłączenie szkół lub placówek z zespołu szkół oraz rozwiązywanie zespołu, to procedura z art. 89 ust. 1 Prawa oświatowego jest obowiązkowa dla utworzenia zespołu szkół i placówek; shy; art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego (poprzednio art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty), poprzez uznanie, że połączenie Szkoły Podstawowej i Publicznego Przedszkola w Zespół spowodowało merytoryczną zmianę aktów założycielskich łącznych jednostek; 2. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.: shy; art. 89 ust. 9 w zw. z art. 91 ust. 1, ust. 5 i ust. 7 Prawa oświatowego, polegające na przyjęciu, że procedura przekształcenia szkół lub placówek opisana w art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego ma być zastosowana odpowiednio w razie utworzenia zespołu szkół lub placówek, podczas gdy w art. 91 ust. 1, ust. 5 i ust. 7 w/w ustawy nie zawarto regulacji przewidującej odpowiednie stosowanie art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego w przypadku utworzenia zespołu szkół i placówek, ponadto art. 91 ust. 5 w/w ustawy wyraźnie wskazuje, że utworzenie zespołu następuje w trybie art. 88 Prawa oświatowego, nie wymieniając żadnego innego przepisu do odpowiedniego stosowania; shy; art. 89 ust. 9 w zw. z art. 4 pkt 1 i pkt 14 oraz art. 91 ust. 1 Prawa oświatowego polegające na przyjęciu, że procedury przewidziane w art. 89 ust. 1 - 8 i art. 88 obligatoryjne do zastosowania w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki mają być stosowane w przypadku utworzenia zespołu szkół i placówek, podczas gdy zespół szkół nie jest

szkołą ani placówką. Szkoła została zdefiniowana w art. 4 pkt 1 Prawa oświatowego, placówka została zdefiniowana w art. 4 pkt 14 tej ustawy, zaś art. 89 ust. 9 Prawa oświatowego stosuje się w przypadku przekształcenia tylko jednostek wymienionych w tym przepisie, a nie wszelkich jednostek funkcjonujących w systemie oświaty, a w tym zespołów szkół; shy; art. 89 ust. 9 w zw. z art. 91 ust. 1 Prawa oświatowego, poprzez przyjęcie, że połączenie szkół i placówek w zespół powoduje ich przekształcenie, w sytuacji kiedy art. 91 ust. 1 ww. ustawy wyraźnie stanowi o odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek, a każda ze szkół lub placówek wchodzących w skład zespołu zachowuje swoją odrębność w niezmiennym kształcie. W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Wojewoda Podkarpacki wniósł o jej oddalenie. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 grudnia 2021 r. sygn. akt III OSK 543/21 w punkcie I uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie, a w punkcie II zasądził od Wojewody Podkarpackiego na rzecz Gminy Cieszanów kwotę 390 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. NSA wskazał, że złożona przez Radę Miejską w Cieszanowie skarga kasacyjna jest zasadna, jednak nie wszystkie zarzuty podniesione przez Radę są usprawiedliwione. Istotą zarzutów Rady Miejskiej w Cieszanowie jest naruszenie przez WSA w Rzeszowie przepisów postępowania, poprzez przyjęcie, że w niniejszej sprawie Rada Miejska w Cieszanowie podejmując uchwałę w dniu 28 grudnia 2017 r. nr XLVIII/152/2017 w przedmiocie utworzenia Zespołu Szkolno - Przedszkolnego w Nowym Lublińcu orzekała na podstawie nieobowiązujących przepisów ustawy o systemie oświaty. Zdaniem NSA Strona skarżąca kasacyjnie zasadnie zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie przepisów polegające na zastosowaniu art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 89 ust. 9, art. 89 ust. 1 i art. 91 ust. 7 Prawa oświatowego. Zdaniem NSA, Strona skarżąca kasacyjnie trafnie zarzuciła, że skoro w tej sprawie w/w uchwała została podjęta na podstawie art. 88 i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (a nie na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty), to obowiązkiem Sądu I instancji było dokonanie oceny zgodności z prawem obowiązującym na datę podjęcia tej uchwały, a nie zgodności z ustawą już nieobowiązującą. Jak przy tym wynika z akt sprawy, nie tylko zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie wskazanych w niej przepisów Prawa oświatowego, ale także skarga na tę uchwałę zarzucała naruszenie przepisów Prawa oświatowego, a nie ustawy o systemie oświaty. Z odpowiedzi na skargę kasacyjną wynika, że zastosowanie powinny znaleźć przepisy Prawa oświatowego. NSA wskazało, że w zaskarżonym wyroku Sąd I instancji przytaczając zwięzłe stan faktyczny sprawy wskazywał tylko na przepisy Prawa oświatowego, natomiast uzasadniając wydany wyrok całkowicie pominął wyjaśnienie, dlaczego kontroluje zaskarżoną uchwałę na podstawie przepisów nieobowiązującej w dacie jej podjęcia ustawy o systemie oświaty. Wydanie wyroku na podstawie nieobowiązujących w danej sprawie przepisów stanowi istotne naruszenie prawa i samo to uchybienie uzasadnia uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Wojewódzki Sąd Administracyjny powinien skontrolować zaskarżoną uchwałę na podstawie przepisów Prawa oświatowego, a tym samym zarzut braku oceny zaskarżonego aktu na podstawie, m.in. art. 89 ust. 9 i art. 91 ust. 7 Prawa oświatowego jest zasadny w tym zakresie, że Sąd pierwszej instancji pominął kontrolę uchwały w odniesieniu do tych przepisów, mimo że powinien taką kontrolę przeprowadzić. Naczelny Sąd Administracyjny wyłożył, że przedwczesnym jest dokonywanie przez niego kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie ewentualnego naruszenia przez Sąd I instancji wskazanych w skardze kasacyjnej art. 88 ust. 1-8, art. 89 ust. 1, art. 89 ust. 9, art. 91 ust. 1, ust. 5 i ust. 7 Prawa oświatowego, gdyż to Sąd I instancji winien ocenić zaskarżoną uchwałę w oparciu o przepisy Prawa oświatowego, a rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego jest dokonanie kontroli zaskarżonego wyroku. Zdaniem NSA, zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik postępowania w zakresie obejmującym art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez orzekanie na podstawie nieobowiązujących przepisów prawa, a to art. 58, 59 i 62 ustawy o systemie oświaty, nie może odnieść zamierzonego przez Stronę skarżącą kasacyjnie skutku, gdyż art. 141 § 4 P.p.s.a. może być naruszony wówczas, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku było pozbawione przedstawionego zwięzłego stanu faktycznego sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk stron, podstawy prawnej rozstrzygnięcia lub jej wyjaśnienia. Zaskarżony wyrok zawiera wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ponadto naruszenie tego przepisu ma miejsce także wtedy, gdy sporządzone uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wprawdzie wszystkie elementy wynikające z art. 141 § 4 P.p.s.a., ale jest ono wewnętrznie niespójne lub zawiera nie dające się wyjaśnić sprzeczności, innymi słowy nie pozwala na kontrolę zaskarżonego wyroku. Zarzutu naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. nie można łączyć z merytoryczną trafnością twierdzeń i wniosków sformułowanych przez sąd (tak np. NSA w wyroku z 7 września 2021 r. sygn. akt II GSK 321/21, opubl. w LEX nr 3241096; NSA w wyroku z 8 września 2021 r. sygn. akt II OSK 3176/18, opubl. w LEX nr 3230435; wyrok NSA z 10 marca 2021 r. sygn. akt II GSK 548/19, opubl. w LEX nr 3156256). NSA uznał, że zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. art. 89 ust. 9 w zw. z art. 91 ust. 1, 5 i 7 Prawa oświatowego, a także art. 89 ust. 9 w zw.

z art. 4 pkt 1 i 14 oraz art. 91 ust. 1 Prawa oświatowego jest przedwczesny. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie zastosował żadnego z w/w przepisów, a tym samym nie można skontrolować sposobu ich wykładni lub zastosowania przez ten Sąd. Sąd I instancji orzekał na podstawie podobnych przepisów z ustawy o systemie oświaty (art. 3 pkt 1, art. 58, art. 59, art. 62 ust. 1d i art. 62 ust. 5) jednak orzekanie na podstawie przepisów nieobowiązującego prawa i to nawet wówczas, gdy są to podobne lub zbliżone treściowo z przepisami obowiązującymi w danej sprawie nie oznacza, że takie uchybienie jest nieistotne. Dokonując wykładni przepisów zawsze należy uwzględnić nie tylko ich literalną treść, ale także cele dla których zostały one uchwalone oraz – w razie potrzeby - inne rodzaje wykładni. Wojewódzki Sąd Administracyjny, zważył co następuje : Zdaniem Sądu, kierującego się oceną prawną wyrażoną w wyroku NSA, zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Cieszanowie narusza prawo w sposób istotny, co doprowadziło do uwzględnienia złożonej przez Wojewodę skargi. Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329; zwana dalej w skrócie P.p.s.a.). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Rady Miejskiej w Ciechanowie z dnia 28 grudnia 2017 r., o nr XLVIII/152/2017, podjęta w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Nowym Lublińcu. Na mocy jej § 1 ust. 1, z dniem 1 stycznia 2018 r. tworzy się Zespół Szkolno – Przedszkolny w Nowym Lublińcu. W skład tego Zespołu wchodzi : 1) Szkoła Podstawowa w Nowym Lublińcu z siedzibą Nowym Lublinie 75, 2) Publiczne Przedszkole w Nowym Lublińcu – jednostka nieferyjna z siedzibą Nowy Lublinie 75. Akt założycielski zespołu stanowił załącznik nr 1 do uchwały, zaś Statut stanowił załącznik nr 2 do uchwały. Zaskarżona uchwała weszła w życie z dniem podjęcia. Tak określony przedmiot skargi Organu nadzoru wymaga od Sądu wyjaśnienia, iż do zakresu jego kognicji należą w świetle art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w powołanym przepisie, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności o czym stanowi wyraźnie art. 147 § 1 P.p.s.a. Podstawy formalne wniesienia skargi do WSA przez Wojewodę wyraża art. 93 ust. 1 u.s.g. Zdaniem Sądu skarżący Wojewoda trafnie zarzuca zaskarżonej uchwale naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082; zwana dalej u.P.oś.). Kluczowe znaczenie dla takiej oceny odgrywa przepis art. 89 ust. 9, który stanowi: Przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki. Tak więc każdy przypadek, który można zakwalifikować, jako przekształcenie szkoły lub placówki z mocy powyższej regulacji odsyłającej winien podlegać pod przepisy wyrażone w art. 89 ust. 1 do 8 jak również w art. 88 u.P.oś. To ustalenie ma w niniejszej sprawie znaczenie kluczowe bowiem w świetle art. 89 w ust. 1 zdanie drugie P.oś., organ prowadzący w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Natomiast z mocy art. 89 ust. 3 u.P.oś. przekształcenie szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego może nastąpić po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Powyższe wymogi, co nie jest kwestionowane, nie zostały zachowane przez Radę Miejską w toku procedury uchwałodawczej. Należy podzielić stanowisko Wojewody co do tego, że utworzenie zespołu szkolno-przedszkolnego poprzez połączenie publicznej szkoły podstawowej i samorządowego przedszkola stanowi przekształcenie o jakim mowa w art. 89 ust. 9 u.P.oś. Organ nadzoru słusznie odwołuje się do poglądu wyrażonego w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 15 lutego 2017 r., o sygn. II SA/Rz 896/16, (por. powołane tam orzecznictwo), z którego jasno wynika, że skoro brak jest legalnej definicji przekształcenia, to poza przypadkami wyłączenia szkół/przedszkoli lub placówek z zespołu szkół oraz rozwiązania zespołu szkół wszystkie inne działania związane z ingerencją w warunki utworzenia i organizacji szkoły/przedszkola lub placówki wymagają zachowania warunków dotyczących obowiązku informacyjnego oraz warunku dotyczącego uzyskania dla przekształcenia pozytywnej opinii kuratora oświaty. Warto zauważyć, iż przytoczony w skardze wyrok został zaakceptowany przez NSA na skutek wniesionej skargi kasacyjnej wyrokiem tego Sądu z dnia 22 stycznia 2019 r., o sygn. IOSK 971/17, LEX. Orzeczenie to jak również powoływane w nim judykaty zapadło co prawda na gruncie nieobowiązującego już przepisu art. 59 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156), jednakże jak słusznie

wywodzi Wojewoda z racji tożsamej treści aktualnych i wcześniejszych regulacji, jest istotnie pomocne przy wykładni aktualnie obowiązujących unormowań u.P.oś. oraz dokonanych nowelizacji tej ustawy. Dla wzmocnienia tej argumentacji warto tu dodać, iż w myśl treści art. 91 ust. 7 u.P.oś., obowiązującej w chwili podejmowania uchwały przez Radę, 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. W przypadku wyłączenia szkół lub placówek z zespołu oraz rozwiązania zespołu przepisów art. 88 i art. 89 nie stosuje się. Przepis ten uzyskał nowe brzmienie dopiero w dniu 1 stycznia 2019 r., czyli po podjęciu uchwały, na skutek nowelizacji dokonanej mocą art. 1 pkt 37 lit. b ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2245). Do chwili wejścia w życie powołanej nowelizacji art. 91 u.P.oś., przepisów art. 88 i art. 89 tej ustawy nie stosowało się jedynie w przypadku wyłączenia szkół lub placówek zespołu oraz rozwiązania zespołu, co oznacza, że przekształcenie polegające na utworzeniu zespołu składającego się ze szkoły i przedszkola wymagało w myśl art. 89 ust. 9 odpowiedniego stosowania przepisów o likwidacji szkoły lub placówki publicznej. Dopiero z chwilą zmiany art. 91 u.P.oś. polegającej na nadaniu nowego brzmienia ust. 7 i dodaniu ust. 7a, utworzenie zespołu szkół lub placówek albo szkół i placówek oraz włączenie szkoły lub placówki do zespołu nie wiąże się z obowiązkiem zastosowania art. 89 ust. 1 i 3 u.P.oś. Z tym poglądem koresponduje wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2018 r., o sygn. IV SA/Wr 254/18, LEX, w którym podkreślono: Nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem, że z literalnego brzmienia przepisu art. 91 ust. 7 ustawy z 2016 r. - Prawo oświatowe wynika, że procedury z art. 88 i 89 ustawy nie stosuje w przypadku wyłączenia szkół lub placówek z zespołu oraz w przypadku rozwiązania zespołu. Pomińcie we wskazanej regulacji kwestii ewentualnego włączenia szkoły do zespołu należy traktować, jako obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów art. 88 i art. 89 ustawy. Tym samym przyjąć należy, że w przypadku włączenia szkoły do zespołu konieczna jest realizacja pełnej procedury wynikającej z art. 89 ustawy. To oznacza, że w czasie podjęcia uchwały o utworzeniu zespołu przez Radę Miejską w Cieszanowie z dnia 28 grudnia 2017 r., Organ stanowiący dopuścił się rażącego naruszenia obowiązujących wówczas przepisów u.P.oś., bowiem przed jej podjęciem nie zawiadomiono rodziców uczniów o zamiarze utworzenia zespołu jak również nie uzyskano pozytywnej opinii kuratora. Tego naruszenia nie konwaliduje dokonana dnia 1 stycznia 2019 r. opisana nowelizacja P.oś. dotycząca przepisów o utworzeniu zespołu szkół, a więc m.in. o połączeniu w zespół szkoły podstawowej i przedszkola. WSA oceniając legalność uchwały zobligowany był kierować się wymaganiami proceduralnymi oraz normami prawa materialnego obowiązującymi w chwili podjęcia uchwały, co wynika z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz przyjętej zasady sądowej kontroli administracji publicznej tempus regit actum (czas rządu czynnością). Dodatkowo Sąd dostrzegł w uchwale istotne naruszenie art. 91 ust. 9 u.P.oś. Otóż w myśl tej regulacji, połączenie w zespół, o którym mowa w ust. 1-3, oraz włączenie do zespołu szkoły lub placówki, o którym mowa w ust. 7, jest dokonywane z dniem 1 września danego roku. Dla Sądu nie ulega wątpliwości, że rozważane w ramach tej sprawy połączenie w zespół szkoły i przedszkola podlega pod dyspozycję art. 91 ust. 3 u.P.oś. Warto podkreślić, że regulacja ta została też wskazana w podstawie prawnej kontrolowanej uchwały. W rezultacie połączenie w zespół Szkoły Podstawowej w Nowym Lublińcu oraz Publicznego Przedszkola w Nowym Lublińcu jeżeli chodzi o kryterium czasowe, mogło zostać dokonane z dniem 1 września danego roku. Tymczasem w świetle wyraźnej treści § 1 ust. 1 skontrolowanej uchwały, utworzenie Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nowym Lublińcu nastąpiło z dniem 1 stycznia 2018 r., czyli nie z początkiem roku szkolnego – 1 września. Jest to kolejne bardzo istotne naruszenie wyraźnej regulacji ustawowej, stąd stanowi kolejny argument za uwzględnieniem wniesionej przez Wojewodę skargi. Wobec niewątpliwej nielegalności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność przedmiotu skargi pomimo upływu terminu jednego roku od dnia jej podjęcia. W świetle art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie ograniczenia czasowe nie odnoszą się do aktów organów j.s.t. zawierających przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Jak już to wyżej wstępnie nadmieniono, uchwała o utworzeniu zespołu jest aktem prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i zewnętrznym, gdyż ma wpływ na sytuację prawną jednostek organizacyjnych podlegających połączeniu w zespół oraz na prawa i obowiązki użytkowników tych zakładów, ich rodziców i opiekunów prawnie zainteresowanych miejscem i sposobem realizacji obowiązku szkolnego (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., o sygn. I OSK 309/14, oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny). Wyłożone względy musiały skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości o czym WSA orzekł na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1, art. 94 ust. 1 u.s.g. oraz art. 89 ust. 1, 3, 9, art. 91 ust. 7 u.P.oś. O kosztach postępowania przed WSA orzeczono zaś na podstawie art. 200, art. 205 § 2 P.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c, § 15 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności

radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265). Sąd określając te koszty miał na względzie przede wszystkim niezbędny do rozpoznania skargi Wojewody nakład pracy radcy prawnego, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczbę stawień w sądzie, a także przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia spraw.