

1.

PROJEKT UCHWAŁY

UCHWAŁA NR

Rady Miejskiej w Grodkowie

z dnia

w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego potrzeby wyjaśnienia działań podejmowanych w Publicznej Szkole Podstawowej nr 1 w Grodkowie oraz zapewnienia bezpieczeństwa uczniom

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Grodkowie uchwała, co następuje:

§ 1

Rada Miejska w Grodkowie wyraża stanowisko, że sprawy związane z bezpieczeństwem uczniów w Publicznej Szkole Podstawowej nr 1 w Grodkowie wymagają pełnego, rzetelnego i transparentnego wyjaśnienia.

§ 2

Rada Miejska wskazuje na konieczność podejmowania wszelkich działań przewidzianych przepisami prawa w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczniom.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Grodkowa.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE DO UCHWAŁY

Uchwała ma charakter stanowiska Rady Miejskiej i wynika z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa uczniom oraz realizacji funkcji kontrolnej rady, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Celem uchwały jest podkreślenie konieczności wyjaśnienia działań podejmowanych przez organy odpowiedzialne za funkcjonowanie szkoły oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczniom.

Waldemar Kwiatkowski
Osada Enche
Domen Porah
Wacheta Damian

Opinia prawna

dot. projektu uchwały w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego potrzeby wyjaśnienia działań podejmowanych w Publicznej Szkole Podstawowej nr 1 w Grodkowie oraz zapewnienia bezpieczeństwa uczniom

Przedłożony projekt uchwały opiniuję negatywnie:

1) w zakresie podstawy prawnej

-w podstawie prawnej petitem projektu uchwały nie wskazano daty ustawy o samorządzie gminnym ani nie powołano Dziennika Ustaw,

-jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, co jest nieprawidłowe.

Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina jako podstawowa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jego jednostek. Przepis ten koreluje z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że: "Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy".

Ustawodawca w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) zwanej dalej „ustawą” wprowadził domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Tym samym, gdy przepis ustawy powierza określone zadanie monokratycznemu organowi wykonawczemu gminy, *ergo* nie ma zastosowania domniemanie kompetencji rady gminy (tak też wyrok NSA z 19.7.2005 r., I OSK 424/05, Legalis). Ponadto "Jeżeli przepis ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy szczególnej stanowi inaczej, niedopuszczalne jest podjęcie działania przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Prowadzi to bowiem do naruszenia przepisu wyznaczającego jej kompetencję" (zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 20.4.1999 r., II SA/Wr 364/98, Legalis). Przedmiotowa kompetencja powinna wynikać z innych przepisów dla gminy. Jeżeli tak jest, to w przypadku braku określenia w nich organu gminy, z którym związane jest uprawnienie do działania bądź uprawnienie i obowiązek do działania, tym organem jest rada gminy (wyrok NSA z 6.5.1998 r., I SA/Kr 1409/97, OSG 1998, Nr 3, poz. 104). Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 12.06.2008 r., IV SA/Po

146/08 „Z brzmienia samego art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wynika dla rady gminy uprawnienie do posługiwania się atrybutami władczymi. Przepis ten określa domniemanie właściwości rady gminy do załatwiania spraw mieszczących się w zakresie działania gminy. Gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie, które mają charakter zobiektywizowany, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji.”

W judykaturze podkreśla się, że art. 18 ust. 1 ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), bowiem akty te muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego (np. wyrok WSA w Gliwicach z 6.10.2008 r., IV SA/Gl 487/08, LEX nr 464003). Podejmowanie przez radę gminy działań należących do sfery wykonawczej oznacza naruszenie przepisu wyznaczającego jej kompetencję i należy zakwalifikować jako działanie sprzeczne z prawem (szerzej zob. *B. Dolnicki*, *Pozycja prawna wójta*, s. 50-58). Jak wskazują komentatorzy, niewątpliwie art. 18 ust. 1 ustawy, nie zawiera samodzielnej kompetencji dla rady gminy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały. Podstawą „zastosowania tego przepisu jest sytuacja, w której ustawodawca kreując konkretne zadanie wraz z kompetencjami dla samorządu gminnego nie określa, który z organów tego szczebla samorządu będzie właściwy do wykonywania danego zadania. Zakres działania gminy wyznaczają zadania publiczne, które mogą być zawarte jedynie w ustawie, co wprost wynika z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem samorządowi terytorialnemu przysługują zadania publiczne określone w ustawach” (wyrok WSA w Poznaniu z 27.2.2020 r., IV SA/Po 966/19, Legalis). Jak podkreślono w wyroku WSA we Wrocławiu z 12.02.2008 r., IV SA/Wr 656/07, LEX nr 483227, przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, nie może być podstawą kreowania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze, z treści tego przepisu nie wynika bowiem prawo gminy do wydawania aktów prawa miejscowego. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera szczególnej normy kompetencyjnej. W konsekwencji domniemanie właściwości rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W wyroku z 20.04.1999 r., II SA/Wr 364/98, OwSS 1999/3, poz. 84, NSA stwierdził, że jeżeli przepis ustawy

o samorządzie gminnym lub ustawy szczególnej stanowi inaczej, niedopuszczalne jest podjęcie działania przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy. Prowadzi to bowiem do naruszenia przepisu wyznaczającego jej kompetencję. W przypadku gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania wójtowi, podjęcie przez radę gminy w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa.

Konkludując, art. 18 ust. 1 ustawy nie może stanowić podstawy prawnej w projekcie uchwały.

2) w zakresie przedmiotu uchwały

-w projekcie uchwały wskazano na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa uczniów w Publicznej Szkole Podstawowej nr 1 w Grodkowie, co stanowi naruszenie kompetencji przez Radę Miejską w Grodkowie.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043) dyrektor szkoły odpowiada za całokształt bezpieczeństwa w placówce (m.in. opieki nad uczniami), w tym za opracowanie procedur, stanu technicznego budynku oraz nadzór nad personelem. W art. 55 ustawy Prawo oświatowe wskazano zamknięty katalog zadań i kompetencji realizowanych w ramach nadzoru pedagogicznego. Nadzór pedagogiczny sprawują: minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz inni właściwi ministrowie (art. 53, art. 54 oraz art. 60 ust. 1 i 4), kuratorzy oświaty, dyrektor szkoły lub placówki oraz inni nauczyciele zajmujący stanowiska kierownicze (z zastrzeżeniem art. 62 ust. 2).

Z kolei w art. 29 ustawy Prawo oświatowe wskazano w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu prowadzącego, które wykonuje odpowiednio rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z powołanym przepisem, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 21 ust. 4 i 6 pkt 4, art. 23 ust. 1 pkt 4, art. 24, art. 28a ust. 5 i 7 pkt 2, art. 28aa ust. 5 i 7 pkt 2, art. 88 ust. 7, art. 89 ust. 1 i 13, art. 91 ust. 1, 1a, 2, 3 i 7 oraz art. 93 ust. 1 - wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. W przypadku przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje określone w: art. 130 ust. 6a, art. 131 ust. 4-6, art. 133 ust. 2 i 3, art. 144 ust. 4, art. 145 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 147 ust. 6 oraz art. 156 ust. 1 - wykonuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. Opiniujący nie wskazuje w tym miejscu zadań i kompetencji organu prowadzącego, które wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), gdyż nie jest to przedmiotem analizy. Należy jednak podkreślić, mając na uwadze treść wspomnianego art. 29 ustawy Prawo oświatowe, że do ustawowych kompetencji rady gminy nie należy kwestia bezpieczeństwa uczniów w szkole.

Dokonując analizy kompetencji poszczególnych organów, nie sposób nie powołać treści art. 58 ustawy Prawo oświatowe, który stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w

zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Art. 58 ustawy Prawo oświatowe wyraża bowiem zasadę, że granice sprawowania nadzoru nad działalnością szkół i placówek wyznaczają przepisy Prawa oświatowego (wyr. WSA w Warszawie z 10.12.2020 r., II SA/Wa 472/20 , Legalis). Nie jest dopuszczalne jakiegokolwiek ingerowanie w pracę szkoły lub placówki bez wyraźnej upoważniającej do takiego działania podstawy prawnej. Słusznie podkreślono przy tym w orzecznictwie, że z art. 7 Konstytucji RP wynika **zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej**, a wszelkie działania organu muszą być oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Nakaz ten oznacza, że władcze działania organów jednostki samorządu terytorialnego, podejmowane w celu wykonania zadań powierzonych samorządowi, w tym zadań oświatowych, muszą mieścić się w granicach prawa (wyr. WSA w Bydgoszczy z 14.2.2017 r., II SA/Bd 1156/16 , Legalis). Jak wskazuje się, organ prowadzący „(...) może stosować tylko takie środki tego nadzoru, jakie zostały przewidziane w ustawie. Powyższa regulacja wynika wprost z ustrojowej zasady legalizmu, obowiązującej organy administracji publicznej, polegającej na przyznaniu tym organom kompetencji do podejmowania określonych działań wyłącznie na podstawie konkretnych norm prawnych przewidujących takie działanie” (wyr. WSA w Warszawie z 22.3.2022 r., II SA/Wa 3225/21 , Legalis).

Żaden przepis prawa nie wskazuje rady gminy jako organu właściwego do decydowania o kwestiach bezpieczeństwa lub wydania takich zaleceń dyrektorowi szkoły lub organowi wykonawczemu. Stwierdzenie, że takie upoważnienie można wywieść z domniemania kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach należących do zakresu działania gminy, jest stwierdzeniem zbyt daleko idącym.

3) w zakresie powierzenia wykonania uchwały Burmistrzowi

Wskazany zapis jest niedopuszczalny z uwagi na przesłanki wskazane w pkt 1 i 2.

Na oryginale opinii
podpis z pieczęcią radcy prawnego