

**UCHWAŁA NR XXI/.../17**  
**RADY GMINY UNISŁAW**  
**z dnia 25 stycznia 2017 r.**

**w sprawie rozpatrzenia skargi złożonej na działanie Wójta Gminy Unisław**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.<sup>1)</sup>) i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.<sup>2)</sup>) Rada Gminy – po zapoznaniu się z wynikami badania skargi przeprowadzonego przez Komisję Rewizyjną - uchwała, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się, że skarga wniesiona na działanie Wójta Gminy Unisław jest bezzasadna, z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Niniejszą uchwałą należy przekazać wnoszącemu skargę.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1579.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 868, poz. 996, poz. 1579 i poz. 2138.

## **Uzasadnienie do uchwały nr XXI/.../17 Rady Gminy Unisław z dnia 25 stycznia 2017 r.**

W dniu 06.12.2016 r. do Rady Gminy w Unisławiu wpłynęła skarga na działanie Wójta Gminy Unisław dotycząca w szczególności wydania zaświadczenia nr 4430.2.16.2016 z dnia 28 listopada 2016 r. o treści sprzecznej z żądaną przez wnioskodawcę oraz odmowę sprostowania zaświadczenia. Niniejsza uchwała nie zwiera imienia i nazwiska osoby, która złożyła skargę z uwagi na konieczność ochrony danych osobowych. Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta właściwa jest rada gminy.

Przewodniczący Rady Gminy Unisław przekazał Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Unisław do zbadania zasadność zarzutów zawartych w skardze. W dniu 16 stycznia 2017 r. Komisja Rewizyjna w trakcie posiedzenia zapoznała się z treścią skargi, opinią radcy prawnego, wyjaśnieniami Wójta Gminy Unisław w ww. sprawie. Komisja Rewizyjna zaopiniowała negatywnie przedmiotową skargę, uznając brak podstaw do uznania zasadności wniesionych zarzutów zarówno pod względem prawnym jak i faktycznym.

Skarga odnosi się przede wszystkim do treści wydanego przez Wójta Gminy Unisław w dniu 28.11.2016 r. zaświadczenia Nr 4430.2.16.2016 dotyczącego wpisu Przedszkola Niepublicznego „Pod Lipami” do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy Unisław. W skardze zarzuca się Wójtowi, że niezgodnie z wnioskiem wpisał termin rozpoczęcia działalności na dzień 28.11.2016 r. podczas, gdy prawidłowa data rozpoczęcia działalności zgodnie z wnioskiem winna brzmieć: 1.09.2016 r. W skardze wskazano również, że przekazanie przez Kuratorium Oświaty sprawy celem przeprowadzenia ponownie postępowania, nie uzasadniały dokonania wpisu założenia przedszkola dopiero w dniu 28.11.2016 r. i wpisania z tą samą datą rozpoczęcia jego działalności. Ponadto skarżąca wskazuje, że już 02.11.2016 r. wpisano Przedszkole Niepubliczne „Pod Lipami” do Systemu Identyfikacji Oświatowej. Tym samym skarżąca zarzuca, że powyższe procedowanie miało doprowadzić do odmowy przyznania dotacji pomimo złożenia w tej sprawie wniosku przed 30.09.2016 r.

Skarżąca zarzuciła również przedłużanie terminu wydawania zaświadczenia o wpisie przedszkola niepublicznego do ewidencji jako celowe działanie Wójta Gminy zmierzające do utrudniania uzyskania przez skarżącą dotacji na prowadzenie przedszkola.

Ponadto skarżąca wskazuje, że złożyła wniosek o sprostowanie wpisu, lecz odmówiono jego dokonania.

Zatem skarga złożona została w trybie art. 227 Kpa, o czym świadczy jej treść, wskazująca na niezadowolenie wnioskodawcy z zajętego przez organ stanowiska w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego kończącego się wpisem do ewidencji.

Jednocześnie skarga zawiera żądanie dokonania przez radę gminy zmiany treści wpisu do ewidencji.

W tym zakresie pismo, pomimo tytułu świadczącego, że jest skargą, nie jest skargą, a żądaniem określonego zachowania się przez Radę Gminy Unisław, a więc wnioskiem. Odnosząc się w pierwszej kolejności do tego wniosku należy wskazać, że rada gminy w stosunku do Wójta nie jest jednostką nadrzędną, ani też organem odwoławczym działającym w trybie samego Kpa, jak też w trybie zadań z ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 17 Kpa organami wyższego stopnia są w stosunku do organów jst

samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Ustawa o systemie oświaty w żadnym przepisie nie przewiduje możliwości uznania rady gminy za organ wyższego stopnia posiadający kompetencje zmiany decyzji czy samych czynności podjętych przez Wójta w zakresie wpisu do ewidencji szkół i przedszkoli niepublicznych na terenie gminy. Jako organ wyższego stopnia ustawa o systemie oświaty wskazuje Kuratora Oświaty. Stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty możliwość zmiany decyzji Wójta przysługuje Kuratorowi Oświaty, który wykonuje zadania organu wyższego stopnia w stosunku do Wójta w zakresie odmowy dokonania wpisu do ewidencji. W tym przypadku odmowa wpisu nie wystąpiła. Wpis do ewidencji nie następuje w drodze decyzji, a w drodze dokonania czynności materialno – technicznej tj. faktycznego wpisania do ewidencji. Ustawa, jak wskazano wyżej przewiduje możliwość odwołania się od decyzji o odmowie dokonania wpisu, jednak nie do rady gminy, a do kuratora oświaty. Od czynności materialno - technicznej ani ustawa o systemie oświaty, ani Kpa, do której ta ustawa się odwołuje, nie przewiduje środka odwoławczego.

Tym samym nawet kontrolujący Kurator może jedynie ocenić sposób działania organu wyrażając aprobatę bądź dezaprobatę działania podjętego przez Wójta na dokonany wpis. Natomiast rada gminy nie posiada uprawnień do jakiegokolwiek ingerencji w dokonywane przez Wójta wpisy w ewidencji szkół i przedszkoli.

Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu przewlekłości postępowania wyrażającej się w przekroczeniu terminu wydania decyzji i dokonania wpisu w terminie dłuższym niż 30 dni, w pierwszej kolejności należy wskazać brak zarzutu przewlekłości postępowania przez organ odwoławczy tj Kuratorium, które badało sprawę. Zwrócenie przez ten organ uwagi na potrzebę bardziej formalistycznego prowadzenia postępowania, wiąże się z koniecznością stosowania terminów Kpa np. w przypadku formalnego wzywania strony do podjęcia decyzji zawiadamiania o zebranych materiale itd. W tym miejscu należy wskazać również, że Kpa przewiduje, że w sytuacji gdy rozpatrzenie sprawy uzależnione jest od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, zgodnie z art. 97 par. 1 pkt 4 Kpa, organ winien zawiesić postępowanie.

Następnie analizując poruszoną przez skarżącą kwestię sprostowania przedmiotowego wpisu, w aktach sprawy brak wniosku w tej sprawie, jak również pisma organu odmawiającego dokonania sprostowania.

Zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ( Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W przypadku powyższych naruszeń dokonanych przez Wójta kompetencje rozstrzygania skargi należą do Rady Gminy Unisław. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Zatem art. 82 ust. 2 przewiduje, że zgłoszenie do ewidencji powinno zawierać m.in. wskazanie miejsca prowadzenia szkoły lub placówki oraz informację o warunkach lokalowych zapewniających:

a) możliwość prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych,

- b) realizację innych zadań statutowych,
- c) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - możliwość realizacji praktycznej nauki zawodu,
- d) bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy, spełniające wymagania określone w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej; spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia odpowiednio pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Zgodnie z art. 5a ww. ustawy zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 82 ust. 1 i 3-5, oraz zadania i kompetencje organu jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 85 ust. 3 - wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Organ, dokonuje wpisu do ewidencji w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia oraz z urzędu doręcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji. Zaświadczenie o wpisie do ewidencji, zawiera:

- 1) nazwę organu, który dokonał wpisu do ewidencji szkoły lub placówki;
- 2) datę i numer wpisu do ewidencji;
- 3) nazwę oraz odpowiednio typ i rodzaj szkoły lub placówki;
- 4) osobę prawną lub fizyczną prowadzącą szkołę lub placówkę;
- 5) adres szkoły lub placówki;
- 6) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - nazwy zawodów, w jakich szkoła kształci;
- 7) (uchylony).

Stosownie do art. 82 ust. 4. pkt 1 organ wydaje decyzję o odmowie wpisu do ewidencji, jeżeli zgłoszenie nie zawiera danych wymienionych w ust. 2 albo podane w nim dane są błędne i mimo wezwania nie zostały uzupełnione albo poprawione w wyznaczonym terminie. Zgodnie z art. 83 wpis do ewidencji podlega wykreśleniu m.in. w przypadku dokonania wpisu z naruszeniem prawa (ust. 1 pkt 4).

Zatem stosownie do art. 82 ust. 2 lit. d organ ma obowiązek badać bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy, spełniające wymagania określone w przepisach w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, przepisach o ochronie środowiska, przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej; spełnienie tych wymagań potwierdza się przez dołączenie do zgłoszenia odpowiednio pozytywnej opinii właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz pozytywnej opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

W niniejszej sprawie wątpliwości Wójta Gminy Unisław, co do poprawności wykonanych przez skarżącą prac modernizacyjnych spowodowały proces weryfikacyjny uzyskanych przez skarżącą zezwoleń, co uniemożliwiało stwierdzenie posiadania przez skarżącą ważnych zgód, a co za tym idzie wiążących i skutecznych opinii. Skarżąca w złożonej skardze nie wskazała, że do momentu jej złożenia i do chwili obecnej nie zakończyło się postępowanie dotyczące odwołania od decyzji Starosty Chełmińskiego nr 182/2016 z dnia 24.08.2016 r. zmieniającej decyzje własną nr 75/2015 z dnia 12.01.2015 r., poprzez którą został zatwierdzony m.in. projekt budowlany i udzielone pozwolenie na budowę obiektu tj. budynku Przedszkola Niepublicznego „Pod Lipami”.

Procedowanie do dnia dokonania wpisu przez organ odwoławczy tej sprawy uzasadniało wstrzymywanie się z dokonaniem wpisu do ewidencji. Zatem brak ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących działań wnioskodawcy w zakresie objętym przedłożonymi opiniami (pozwolenie na budowę) w pełni uzasadnia przedłużanie postępowania maksymalnie do czasu uzyskania informacji o poprawności przedłożonych opinii. Wyznaczenie przez Wojewodę terminu wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, które było m.in. podstawą oceny spełniania wymagań sanitarnych i p. pożarowych pod koniec listopada, uzasadniało wstrzymywanie się od podjęcia decyzji o wpisie. Wobec nie wydania do 28.11.2016 r. przez Wojewodę decyzji, wystąpiła potrzeba bądź dokonania czynności ze świadomością konieczności jej uchylenia w przypadku zakwestionowania przez Wojewodę poprawności pozwolenia na budowę, bądź zawieszenia postępowania. Natomiast rozpatrywana sprawa jest bardzo skomplikowana, ponieważ Wojewoda już trzykrotnie przedłużał termin jej rozpatrzenia. W ostatnim zawiadomieniu Wojewody z dnia 23.12.2016 r. wyznaczono termin załatwienia sprawy do dnia 26 stycznia 2017 r.

Odnosząc się do samego zarzutu błędnego wskazania daty rozpoczęcia działalności należy podkreślić, że przedszkole może rozpocząć działalność najwcześniej z chwilą powstania, co wynika wprost z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Również zgodnie z wytycznymi Systemu Informacji Oświatowej do którego w skardze odnosi się skarżąca, datą powstania przedszkola niepublicznego jest data jego wpisu do ewidencji. Mając to na uwadze nie ma możliwości wpisania w ewidencji prowadzenia działalności przez jednostkę przed dniem jej powstania. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji. Dokonując wykładni gramatycznej i logicznej treść przepisu oznacza zakaz zakładania szkoły czy przedszkola przed uzyskaniem wpisu do ewidencji. Zatem nie ma prawnych możliwości rozpoczęcia działalności przez jednostkę, która nie istnieje. Skoro wpis do ewidencji powoduje powstanie jednostki, to rozpoczęcie jej działania może nastąpić dopiero od tego dnia. Konsekwentnie zakaz założenia takiej szkoły rozciąga się i na zakaz prowadzenia przez nią działalności. Dokonanie wpisu w kształcie wymaganym przez skarżącą tj. prowadzenia działalności wbrew zakazowi, a więc sprzecznie z prawem, podlegałyby wykreśleniu na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 4 i ust. 2.

Biorąc powyższe pod uwagę, zarzuty zawarte w skardze są nieuzasadnione, natomiast działania Wójta Gminy Unisław są realizowane zgodnie z prawem.