

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.183.2012.AHor

z dnia 29 maja 2012 r.

Rada Gminy w Bojadłach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XVI/99/12 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie likwidacji przedszkola filialnego w Klenicy, wchodzącego w skład Przedszkola Samorządowego w Bojadłach, w celu przekształcenia w przedszkole niepubliczne.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Gminy w Bojadłach podjęła Uchwałę Nr XVI/99/12 w sprawie likwidacji przedszkola filialnego w Klenicy, wchodzącego w skład Przedszkola Samorządowego w Bojadłach, w celu przekształcenia w przedszkole niepubliczne. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru dnia 2 maja 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu badanej uchwały istotnie naruszono prawo tj. art. 19 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.) zgodnie, z którym szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnozawodowego albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Z powyższego przepisu wynika, że proces związany z likwidacją szkoły składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich to przygotowanie do likwidacji szkoły, w którym organ prowadzący, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji szkoły, obowiązany jest zawiadomić o zamiarze jej likwidacji: rodziców uczniów, właściwego kuratora oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Drugim etapem jest podjęcie aktu o likwidacji szkoły.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na uchwałę, którą w dniu 29 listopada 2010 r. podjął Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów (sygn. akt I OPS 2/10). W powołanej uchwale NSA orzekł, że uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły podjęte na podstawie art. 59 ustawy o systemie oświaty są aktami prawnymi podejmowanymi w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Przy czym przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2. Jeżeli zatem projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły przekazany zostanie do zaopiniowania właściwym statutowym władzom związków zawodowych, tym samym organ samorządu terytorialnego wywiązuje się z ustawowego obowiązku, o jakim mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych i nie ma obowiązku przedstawienia do zaopiniowania kolejnego projektu uchwały o likwidacji szkoły, dotyczącego tej samej sprawy. Jeżeli natomiast nie dopełniono obowiązku przedstawienia do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to konieczne jest przekazanie do zaopiniowania projektu uchwały o likwidacji szkoły.

W myśl powołanego art. 19 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Do takich zadań należą, co nie budzi wątpliwości, sprawy interesów zawodowych, płacowych i socjalnych pracowników. Z ustawy wynika ponadto, że związki zawodowe

powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Reprezentują one pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Z kolei w myśl ust. 2 art. 19 organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Organizacjami związkowymi, spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Istotny jest również fakt, iż uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze będącym przedmiotem regulacji danego aktu prawnego. Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek w którym pominięto związki zawodowe w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Z wyjaśnień udzielonych przez Przewodniczącą Rady Gminy w Bojadłach z dnia 17 maja 2012 r. nr RG.0004.14.12.D.Cz. wynika, że w dniu 17 lutego 2012 r. do trzech reprezentatywnych związków zawodowych została przesłana Uchwała Nr XIV/80/12 z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zamiaru likwidacji przedszkola filialnego w Klenicy wraz z pismem przewodnim podpisanym przez Wójta Gminy Bojadła. Z treści tego pisma wynika, że Uchwała Nr XIV/80/12 została przesłana związkom zawodowym "w celu zaopiniowania". Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przywołanym art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych do zaopiniowania przedstawia się projekt aktu prawnego. Tymczasem Wójt przesłał do związków uchwaloną już uchwałę, a nie jej projekt. Przekazywanie obowiązującej już uchwały "w celu zaopiniowania" w żadnym razie nie może być uznane za wypełnienie obowiązku przesłania do zaopiniowania projektu uchwały w sprawie zamiaru likwidacji przedszkola filialnego. Co więcej takie działanie jest pozbawione sensu, wyrażanie opinii o podjętej już uchwale jest bezcelowe i nie może wywrzeć jakiegokolwiek wpływu na jej byt.

Jak słusznie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2011 r., sygn. I OSK 2049/10, skoro uchwała o likwidacji szkoły jest "aktem prawnym", o jakim mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych, a w trakcie postępowania w sprawie likwidacji szkoły nie dopełniono obowiązku przedstawienia do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to po stronie rady gminy istnieje obowiązek przekazania do zaopiniowania odpowiedniej organizacji związkowej projektu uchwały o likwidacji szkoły. Pomimo stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XVI/99/12 Rady Gminy w Bojadłach możliwe jest więc przekazanie związkom zawodowym do zaopiniowania projektu uchwały w sprawie likwidacji przedszkola filialnego w Klenicy, a po upływie odpowiedniego czasu na wyrażenie opinii przez związki, ponowne podjęcie uchwały definitywnej o likwidacji placówki.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek