

UCHWAŁA Nr IX/34/2011
RADY GMINY CIECHOCIN
z dnia 31 marca 2011 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675) Rada Gminy Ciechocin uchwala, co następuje:

§ 1. Odmawia się uwzględnienia jako bezzasadnego wezwania Zarządu Oddziału Rejonu Toruńskiego Związku Nauczycielstwa Polskiego do usunięcia naruszenia prawa polegającego na nieprzedstawieniu do zaopiniowania uchwały Nr VII/26/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Wincentego Dąbrowy w Miliszewach.

§ 2. Szczegółowe uzasadnienie wyrażonego w ust. 1 stanowiska Rady Gminy stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Gminy Ciechocin
Alfred Jagielski

Uzasadnienie

do uchwały Nr IX/34/2011 Rady Gminy Ciechocin z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Uchwałą Nr VII/26/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Wincentego Dąbrowy w Miliszewach Rada Gminy Ciechocin podjęła zamiar likwidacji z końcem roku szkolnego 2010/2011 (z dniem 31 sierpnia 2011 r.) Szkoły Podstawowej im. Wincentego Dąbrowy w Miliszewach.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm). Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami szkoła publiczna może zostać zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ ją prowadzący po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu. Ponadto organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze jej likwidacji m. in. rodziców uczniów i właściwego kuratora oświaty.

Poza tym stosownie do art. 59 ust. 2 szkoła prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Do dokonania czynności niezbędnych do przeprowadzenia likwidacji, tj. do:

- 1) zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły rodziców uczniów;
 - 2) zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty;
 - 3) wystąpienia do Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty o opinię o likwidacji szkoły;
- Rada Gminy zobowiązała i upoważniła Wójta Gminy.

W ustawowo przewidzianym terminie, a więc do 28 lutego Wójt wykonał swój obowiązek powiadamiając o zamiarze likwidacji Szkoły rodziców uczniów oraz Kujawsko – Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy. Wystąpił również do Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty o wydanie opinii o likwidacji szkoły.

Zarząd Oddziału Rejonu Toruńskiego Związku Nauczycielstwa Polskiego, powoływany w dalszej treści niniejszego uzasadnienia jako ZNP wezwaniem z dnia 1 marca 2011 r. (doręczonym w dniu 2 marca 2011 r.) wezwał Radę Gminy Ciechocin do usunięcia naruszenia prawa, które w ocenie wzywającego nastąpiło przez uchwalenie uchwały Nr VII/26/2011 Rady Gminy Ciechocin z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Wincentego Dąbrowy w Miliszewach z naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.).

Według ZNP Rada Gminy Ciechocin winna przed uchwaleniem przedmiotowej uchwały przekazać jej projekt do zaopiniowania właściwym organom ZNP w trybie powoływanego wyżej art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych zgodnie, z którym organy samorządu terytorialnego kierują założenia oraz projekty aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych do odpowiednich władz statutowych związku określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni.

Ponadto w wezwaniu ZNP wskazał, że jest związkiem zawodowym statutowo upoważnionym do reprezentowania interesów pracowników oświaty m. in. przez uczestnictwo w tworzeniu aktów prawnych dotyczących statusu prawnego pracowników oświaty, jak też opiniowanie aktów prawnych dotyczących oświaty. Wzywający wskazał też, że wchodzi w skład i współtworzy Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), będące organizacją reprezentatywną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). W związku tym wszystkie uprawnienia w zakresie oświaty przysługujące OPZZ, jako organizacji reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, w szczególności dotyczące opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, wydawanych przez organy samorządu terytorialnego na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, przypisane są ZNP, który reprezentuje OPZZ wobec organów samorządu terytorialnego.

W ocenie wzywającego nie skierowanie do organu ZNP projektu uchwały Nr VII/26/2011 Rady Gminy Ciechocin z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej im. Wincentego Dąbrowy w Miliszewach stanowi naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych kwestie dotyczące obowiązku opiniowania uchwał rady gminy o zamiarze likwidacji szkoły podstawowej oraz o likwidacji szkoły podstawowej przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisów art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych rysowały się przez długi czas.

Analiza dotychczasowych wyroków sądów administracyjnych wskazuje, że w niektórych przypadkach sądy orzekały, iż uchwały o zamiarze likwidacji szkoły oraz o likwidacji szkoły są aktami prawnymi w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, a co za tym idzie, niezasięgnięcie opinii związku zawodowego stanowi naruszenie prawa, dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność tej uchwały¹.

Z innych wyroków sądów administracyjnych wynikało, wręcz przeciwnie, że przedmiotowe uchwały nie mają charakteru aktu prawnego i w związku z tym nie podlegają opiniowaniu związków

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2007 r., sygn. akt. I OSK 1282/07, wyrok z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1402/08, oraz wyrok z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 606/09.

zawodowych. Ponadto zdarzały się wyroki, w których sądy administracyjne stanowiły, iż aktem prawnym jest wyłącznie uchwała o likwidacji szkoły, nie jest nim natomiast uchwała o zamiarze likwidacji szkoły².

Jednakże w celu zapewnienia jednolitości w orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało te rozbieżności Naczelny Sąd Administracyjny podjął w składzie siedmiu sędziów w dniu 29 listopada 2010 r. uchwałę, zgodnie z którą: „*uchwała o zamiarze likwidacji szkoły i uchwała o likwidacji szkoły, podjęte na podstawie art. 59 ust. 1 u.s.o., 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, z tym że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.*”³.

Po zbadaniu pojęcia „aktu prawnego”, o jakim mowa w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, w kontekście przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że obie uchwały: o zamiarze likwidacji szkoły i o jej likwidacji mają jeden przedmiot i obie mają charakter aktów prawnych w szerokim, ale powszechnie przyjmowanym, znaczeniu tego pojęcia i brak uzasadnienia dla nadawania im - na gruncie obecnego brzmienia art. 19 ustawy o związkach zawodowych - innego, węższego znaczenia.

Stwierdził ponadto, że skoro przedmiotem obu uchwał jest kwestia likwidacji konkretnej szkoły, to ta likwidacja musi być uznana za „sprawę” objętą wymogiem zasięgnięcia opinii związków zawodowych. Jeśli zatem zostanie przekazany do zaopiniowania właściwym statutowym władzom związków zawodowych projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, to 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 przedstawiania do zaopiniowania kolejnego projektu uchwały o likwidacji szkoły, dotyczącego tej samej „sprawy”. Jeśli natomiast nie przekazano do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to należy przekazać do zaopiniowania projekt uchwały o likwidacji szkoły.

Należy zauważyć, że wykładnia zawarta w przedstawionej wyżej uchwale wiąże wszystkie składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych, co więcej moc prawna uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego pośrednio wiąże również organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej, ponieważ organ powinien uwzględnić, iż takie będzie stanowisko sądu administracyjnego w danej kwestii prawnej.

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt IOSK 807/09, wyrok Wojewódzkiego sądu administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 316/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 264/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2006 r., sygn. akt III SA/Kr 418/06.

³ Sygn. akt I OPS 2/10

Rada Gminy Ciechocin podjęła dopiero uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, a w chwili obecnej przygotowywany jest projekt uchwały o likwidacji, który to zostanie przesłany we właściwym terminie do zaopiniowania związkowi zawodowemu, a zatem organ samorządu terytorialnego wywiąże się z obowiązku zasięgnięcia opinii związku zawodowego przedstawiając mu jedną z tych uchwał.

Nie do przyjęcia jest też zarzut, że Rada Gminy Ciechocin podejmując decyzję o likwidacji szkoły kierowała się tylko i wyłącznie czynnikiem ekonomicznym.

Na terenie Gminy Ciechocin nauka na poziomie podstawowym realizowana jest w trzech szkołach podstawowych, tj.:

- 1) Szkole Podstawowej w Ciechocinie, gdzie uczęszcza 152 uczniów;
- 2) Szkole Podstawowej w Świętosławiu, gdzie uczęszcza 90 uczniów;
- 3) Szkole Podstawowej w Miliszewach, gdzie uczęszcza 70 uczniów.

Reorganizacja placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Ciechocin podyktowana została aktualnym stanem tych placówek, małą liczbą uczniów w poszczególnych oddziałach klasowych (klasy od 5 do 14 uczniów), a także faktem, iż liczba dzieci w obwodzie Szkoły Podstawowej w Miliszewach w najbliższych latach nie ulegnie istotnym zmianom. Jedną z głównych przyczyn są też wysokie koszty utrzymania placówek oświatowych na terenie Gminy, a czynniki ekonomiczne nie powinny ograniczać i utrudniać warunków edukacji. Dlatego też podejmując decyzję o połączeniu dwóch placówek oświatowych w jeden organizm szkolny, Gmina pragnie przeznaczyć znacznie więcej środków na remonty zaniedbanych szkół, pomoce dydaktyczne i zajęcia pozalekcyjne.

Po likwidacji Szkoły Podstawowej w Miliszewach, Gmina Ciechocin zapewni uczniom ze zlikwidowanej placówki możliwość kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej im. Bohaterów Września 1939 r. w Świętosławiu. Sytuacja taka nie spowoduje pogorszenia warunków nauki w Szkole Podstawowej w Świętosławiu. Odpowiednio wykorzystane do celów dydaktycznych zostanie natomiast zaplecze sportowo-rekreacyjne (zespół boisk „Orlik 2012”).

Do szkoły uczniowie dowożeni będą autobusami szkolnymi. Podczas dojazdu do szkoły i powrotu z niej zapewniona zostanie im opieka. Ponadto uczniowie zostaną objęci opieką w świetlicy szkolnej w czasie oczekiwania na autobus. Odpowiednia organizacja dowożenia dzieci do szkoły wydłuży tylko minimalnie czas dojazdu. Wspomnieć należy, że do Szkoły Podstawowej w Miliszewach uczęszczają nie tylko uczniowie mieszkający w Miliszewach, ale też uczniowie mieszkający w sąsiednich miejscowościach tj. Nowa Wieś, Rudaw i części Ciechocina, a zatem część z nich już w chwili obecnej objęta jest dowozem.

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że szkoła publiczna może być zlikwidowana, po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu. Gmina Ciechocin, spełnia ten warunek, gdyż stworzy organizacyjne warunki przyjęcia uczniów likwidowanej Szkoły Podstawowej w Miliszewach do Szkoły Podstawowej w Świętosławiu.

Gmina daje również gwarancje wypełnienia obowiązków wynikających z art. 17 ust. 3 ustawy tj. zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, a także płynących z art. 17 ust. 3a ustawy regulujących szczególne uprawnienia osób niepełnosprawnych. W posiadaniu Gminy Ciechocin jest, bowiem samochód przeznaczony do przewozu osób niepełnosprawnych.

Poza tym sieć szkół musi zostać zreformowana, aby bezzasadnie nie ponosić wydatków, gdyż ponosimy odpowiedzialność za nasze wspólne pieniądze.

Nie należy zgodzić się również z zarzutem, że likwidacja szkoły wymaga przeprowadzenia na terenie gminy referendum lokalnego na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.) oraz przypisania sobie przez jej organy cech władczych, czy autorytatywnego podejmowania decyzji wbrew woli mieszkańców.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę, co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki.

Przepis ten należy, zatem rozumieć jako nie wyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Chodzi, zwłaszcza o takie sprawy gdzie przepisy ustawowe mówią o współudziale przedstawicieli tej wspólnoty w procesie poprzedzającym wydanie aktu normatywnego przez te organy i władze⁴.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie uzależniają podjęcia uchwały o zamiarze likwidacji szkoły, czy też uchwały o likwidacji szkoły od wcześniejszego wyrażenia woli w tej sprawie przez właściwą wspólnotę samorządową w drodze referendum..

W związku z zaistniałą sytuacją należy dodać, że społeczeństwo Gminy Ciechocin, a szczególnie rodzice uczniów uczęszczających do Szkoły Podstawowej w Miliszewach od momentu, jak tylko pojawił się temat likwidacji Szkoły Podstawowej w Miliszewach mieli pełną tego świadomość. Pan Wójt temat ten poruszał na spotkaniu z rodzicami uczniów w dniu 5 stycznia 2011 r., mającego miejsce w Szkole Podstawowej w Miliszewach oraz tego samego dnia tylko w późniejszych godzinach w świetlicy wiejskiej, gdzie przedstawiono przygotowaną prezentację oraz na zebraniach wiejskich odbywających się w związku z wyborami sołtysów w miesiącu lutym br. Podczas odbywających się zebrań we wszystkich sołectwach nie było zachowań, które mogłyby wskazywać na konieczność przeprowadzenia referendum.

W ocenie Rady Gminy Ciechocin wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest nieuzasadnione w związku, z czym nie zostaje uwzględnione.

⁴ Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2002/2/16.

Przewodniczący
Rady Gminy Ciechocin
Alfred Jagielski