



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 2044

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 37/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/177/17 Rady Gminy Unisław z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXIII/177/17 Rada Gminy Unisław określiła sieć szkół podstawowych i gimnazjów, stosownie do nowego ustroju szkolnego. Do uchwały załączono uzasadnienie z opisem procedury podjętej uchwały. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2017 r. Zawiadomieniem z 14 kwietnia 2017 r., znak WNK.DT.4131.35.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wyjaśnienia organu Gminy w niniejszej sprawie przedstawiono w piśmie z 18 kwietnia 2017 r.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi art. 210 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60): „Rada gminy po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 208 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.”

Projekt takich rozwiązań podlega zaopiniowaniu przez właściwego kuratora oświaty, a także przez związki zawodowe w trybie ustawy o związkach zawodowych (art. 208 i 209 ustawy).

Zgodnie z przepisem art. 209 ustawy: „Związki zawodowe, które opiniują uchwałę, o której mowa w art. 206 ust. 1, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881), przedstawiają opinię w terminie nie dłuższym niż 21 dni.”

Cytowany przepis odsyła do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych: „Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240), zwanej dalej „ustawą o Radzie Dialogu Społecznego”, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.” Związki reprezentatywne to: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych.

W nawiązaniu do tej regulacji, w uzasadnieniu uchwały potwierdzono fakt otrzymania pozytywnych opinii od dwóch pierwszych związków zawodowych. Natomiast zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy, bezpośrednio do Forum Związków Zawodowych (FZZ) wystąpiono o opinię w dniu 13 marca br. W stanie faktycznym pierwotnie wniosek o zaopiniowanie przesłano związkowi: Wolny Związek Zawodowy „Solidarność –Oświata”,

a dopiero po stwierdzonych wątpliwościach do FZZ. Jednakże jak wskazano w stanie prawnym, procedura opiniowania jest prowadzona z trzema wymienionymi związkami. Statut FZZ uprawnia tylko swoje struktury terenowe (wojewódzkie lub powiatowe) do reprezentowania związku wobec terenowych organów państwowych i samorządowych (art. 19 Statutu). Dlatego odrębne związki, zrzeszone w Forum nie są uprawnione do formułowania opinii w trybie art. 19 ustawy. W konsekwencji, również nie legalizuje sprawy sytuacja, w której Przewodniczący WZZ „Solidarność –Oświata” (związek, który projekt uchwały otrzymał wcześniej) uczestniczy w pracach FZZ związanych z opiniowaniem uchwał przez ten związek.

Ustawowy termin 21 dni dla FZZ upływał 3 kwietnia, a więc obowiązywał jeszcze 11 dni po podjęciu kwestionowanej uchwały. Fakt informowania FZZ o planowany terminie sesji Rady Gminy nie uprawniał do pominięcia prawa tego związku do wyrażenia opinii w zastrzeżonym dla niego terminie.

Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała została podjęta bez opinii związku zawodowego, w trakcie biegu terminu 21 dni zastrzeżonego na sformułowanie opinii przez związek zawodowy. Naruszenie trybu podejmowania uchwały jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określone uprawnienia strony społecznej – związków zawodowych.

„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. Prezentowany pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym - por. wyrok WSA w Kielcach z 4 października 2012 r., II SA/Ke 551/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2013 r., II SA/Go 829/13. Skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek pominięcia związków zawodowych w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa, w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Daje on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). 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. Taki pogląd wyraził NSA w uchwale z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r. sygn. II SA/Wa 2329/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. I OSK 2961/14)

Ponadto, przywołany na wstępie przepis art. 210 ustawy wskazuje m.in. na okres czasu, jaki mają objąć rozwiązania uchwały: „od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.” Natomiast poza taki zakres podstawy prawnej wykracza regulacja § 6 i 7 niniejszej uchwały określająca sieć szkół od dnia 1 września 2019 r. Stosownie do treści art. 210 ust. 5 ustawy: „Do ustalania planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określania granic obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 88 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe, prowadzonych przez gminę i inne organy, na okres od dnia 1 września 2019 r. stosuje się przepisy art. 39 ustawy - Prawo oświatowe.” Ten ostatni przepis formułuje własne przesłanki warunkujące treść uchwały oraz tryb procedowania.

Na marginesie wskazuję, że rozstrzygnięcia merytoryczne kwestionowanej uchwały skutkują zachowaniem dotychczasowej struktury szkół. Dlatego wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego nie ingeruje w pracę tych jednostek.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że na skutek uchylenia z dniem 1 września 2017 r. przepisów ustawy o systemie oświaty nastąpi utrata mocy obowiązujących obecnie uchwał o sieciach szkół (art. 15 pkt 25 i art. 369 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe). Podobne spostrzeżenie wynika z treści art. 211 ust. 1 ustawy. Wobec tego regulację w tym zakresie należy w przyszłości podjąć ponownie, z uwzględnieniem trybu określonego przepisem art. 39 ustawy - Prawo oświatowe.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Unisław podejmując uchwałę nr XXIII/177/17 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości, stosownie do treści art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz