

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.269.2012TDom

z dnia 27 lipca 2012 r.

Rada Miejska w Międzyrzeczu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 27.06.2012 r. Nr XXI/159/12 w sprawie likwidacji Oddziału Zamiejscowego Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu i utworzenia oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Bukowcu oraz zmiany Uchwały Nr XIII/104/7 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 27 listopada 2007 r., w części dotyczącej: §1, §2.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Międzyrzeczu na sesji w dniu 27.06.2012 r. podjęła uchwałę Nr XXI/159/12 w sprawie likwidacji Oddziału Zamiejscowego Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu i utworzenia oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Bukowcu oraz zmiany Uchwały Nr XIII/104/7 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 27 listopada 2007 r. Przedmiotowa uchwała doręczona została organowi nadzoru 29.06.2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona istotnie prawo, tj. 59 ust. 6 ustawy z dnia 07.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001r., Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Badaną uchwałą Rada Miejska w Międzyrzeczu postanowiła z dniem 01.09.2012 roku zlikwidować Oddział Zamiejskowy w Bukowcu Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu wchodzącego w skład Zespołu Edukacyjnego w Międzyrzeczu.

Punktem wyjścia rozważań nad badaną uchwałą jest dokonanie kwalifikacji przedmiotowej likwidacji z punktu widzenia czynności prawnych przewidzianych w ustawie o systemie oświaty.

Likwidacja oddziału przedszkolnego powoduje zmiany w strukturze organizacyjnej przedszkola któremu przyporządkowany jest dany oddział przedszkolny. Tego rodzaju czynność w ocenie organu nadzoru stanowi więc "przekształcenie" przedszkola w rozumieniu art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty. W doktrynie wyraża się bowiem zapatrywanie, zgodnie z którym "przekształceniem" w rozumieniu tego przepisu można określić w zasadzie każdą zmianę która polega na częściowej likwidacji szkoły lub placówki (w: Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Warszawa 2012). W rezultacie takiej kwalifikacji prawnej czynności likwidacji Oddziału Zamiejscowego Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu, proces jego likwidacji musi odbywać się zgodnie z postanowieniami art. 59 ust. 1-5 i art. 58 ustawy o systemie oświaty. Stanowi o tym wprost art. 59 ust. 6 tej ustawy, zgodnie z którym, wymienione przepisy stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki. Przytoczona regulacja prawna dotyczy także przedszkola albowiem w myśl art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, ilekroć w dalszych przepisach ustawy jest mowa, bez bliższego określenia, o szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole.

Mając na widoku powyższe, w procesie likwidacji Oddziału Zamiejscowego Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu, zgodnie z art. 59 ust. 1 i 6 ustawy o systemie oświaty wymagane było, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, powiadomienie o przekształceniu: rodziców wychowanków oddziału zamiejscowego przedszkola, Lubuskiego Kuratora Oświaty oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Gmina powinna się także zwrócić do Lubuskiego Kuratora Oświaty o wyrażenie opinii w przedmiocie przekształcenia przedszkola, polegającego na likwidacji oddziału zamiejscowego (art. 59 ust. 3 ustawy o systemie oświaty).

Wskazanego trybu postępowania nie dochowano w przypadku przekształcenia przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu.

W procesie przekształcenia przedszkola nie wypełniona została procedura zawiadomienia o zamiarze likwidacji właściwych osób i organów. Jak wynika z pisma Lubuskiego Kuratora Oświaty z dnia 24.07.2012 roku (znak: KO.V.4130.67.2012.PG) Kurator nie został powiadomiony o zamiarze przekształcenia, ani nie

wystąpiono do niego z wnioskiem o wyrażenie opinii w tym przedmiocie. O zamiarze przekształcenia nie zostali powiadomieni wszyscy rodzice wychowanków oddziału przedszkolnego. Jako formę powiadomienia w niniejszej sprawie przyjęto zebranie rodziców, które odbyło się 21.06.2011 r. Jak wynika z listy obecności, w zebraniu nie uczestniczyli wszyscy rodzice, w rezultacie wobec tych ostatnich nie nastąpiło skuteczne powiadomienie o zamiarze likwidacji oddziału przedszkolnego. Zaakcentować również należy, że przedstawiona rodzicom na zebraniu informacja o zamiarze likwidacji oddziału była błędna albowiem stanowiąca przedmiot tego zebrania uchwała intencyjna Rady Miejskiej Nr VII/44/11 z dnia 28.04.2011 roku w sprawie zamiaru przekształcenia Przedszkola Nr 3 w Międzyrzeczu z Oddziałem zamiejscowym w Bukowcu, wyrażała intencję likwidacji oddziału przedszkolnego z dniem 01.01.2012 roku, a nie jak stanowi badana uchwała z dniem 01.09.2012 r.

Niedochowanie procedury przekształcenia przedszkola nr 3 w Międzyrzeczu, wpływa na ocenę legalności badanej uchwały, skutkując koniecznością stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej likwidacji oddziału zamiejscowego przedszkola oraz zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Międzyrzeczu nr XIII/104/07 z dnia 27.11.2007 r.

Przeprowadzona procedura przekształcenia przedszkola w Międzyrzeczu poprzez likwidację jego oddziału zamiejscowego istotnie narusza także art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001r., Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty wynika, że proces związany z przekształceniem przedszkola poprzez likwidację jego oddziału składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich to przygotowanie do likwidacji oddziału, w którym organ prowadzący, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomia o zamiarze likwidacji właściwe organy i osoby. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na uchwałę, którą w dniu 29.11.2010 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.

Z uwagi na powyższe, z racji obowiązku odpowiedniego stosowania regulacji z art. 59 ust. 1 do przekształcenia przedszkola, projekt uchwały o zamiarze przekształcenia przedszkola albo projekt badanej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu 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). Za takie organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: zrzeszają, więcej niż 300.000 członków będących pracownikami; działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

Obecnie organizacjami związkowymi, spełniającymi kryterium reprezentatywności są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Do tych organizacji należało przedłożyć projekt uchwały w sprawie zamiaru przekształcenia przedszkola bądź projekt badanej uchwały. Pominięcie w trybie opiniowania jednej lub kilku organizacji związkowych stanowi istotne naruszenie prawa. Takie stanowisko wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28.04.2011 roku sygn. akt II SA/Go 202/11.

W procesie przekształcenia Przedszkola nr 3 w Międzyrzeczu wymogu tego nie dopełniono.

Z wyjaśnień Burmistrza Międzyrzecza udzielonych w piśmie z dnia 25.07.2012r. wynika, że zamiar przekształcenia przedszkola poprzez likwidację jego oddziału zamiejscowego nie został przedstawiony do zaopiniowania reprezentatywnym związkom zawodowym. Opinię w tym przedmiocie wyraził jedynie Związek Nauczycielstwa Polskiego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że Rada Miejska w Miedzyrzeczu podjęła badaną uchwałę nie dopełniając obowiązku zaopiniowania jej projektu lub projektu uchwały intencyjnej przez wszystkie związki zawodowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej. Pominięcie w procedurze przekształcenia przedszkola nr 3 w Miedzyrzeczu opiniowania projektu badanej uchwały lub uchwały intencyjnej przez reprezentatywne związki zawodowe, stanowi istotne naruszenie prawa, determinujące konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały we wskazanej części.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek