

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.64.2017.TDOM

z dnia 12 kwietnia 2017 r.

Rada Miejska w Lubniewicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lubniewicach Nr XXV/202/2017 z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubniewicach 16 marca 2017 roku podjęła uchwałę XXV/202/2017 w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 20 marca 2017 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 209, 210 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U.2017.60), art. 39 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U.2017.59), art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 t.j. ze zm.), art. 19 ust. 1, 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t.).

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała winna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego podejmowana jest w szczególnym trybie przewidzianym w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (dalej zwaną ustawą wprowadzającą). Tryb ten składa się z kilku etapów, przy czym niedochowanie choć jednego z nich powoduje podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 206 ust. 1 tej ustawy, przed podjęciem przez gminę uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego, organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Następnie zgodnie z art. 208 ustawy wprowadzającej, uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego przekazuje się do zaopiniowania kuratorowi oświaty oraz w trybie art.209 ustawy wprowadzającej związkom zawodowym. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, związki zawodowe opiniują uchwałę o której mowa w art. 206 ust.1 ustawy wprowadzającej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Odesłanie, o którym mowa w art. 209 ustawy wprowadzającej oznacza, że brakującą regulację co do trybu opiniowania uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, uzupełnia ustawa o związkach zawodowych. W myśl art. 19 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), ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Mając na uwadze przywołane regulacje prawne, zgodnie z art. 209 ustawy wprowadzającej w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, uchwała w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego powinna być przesłana do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Wszystkie te organizacje związkowe są więc uprawnione do opiniowania uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

Jeżeli więc, przepisy w ramach katalogu formalnych warunków podjęcia uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego przewidują konieczność przedłożenia uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół do zaopiniowania właściwym związkom zawodowym, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r. znak OR.0711.2.2017 Zastępca Burmistrza Lubniewic poinformował organ nadzoru, że uchwała Rady Miejskiej w Lubniewicach Nr XXIV/178/2017 z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego została przekazana do zaopiniowania jedynie Związkowi Nauczycielstwa Polskiego - Zarządowi Oddziału Zespołu Szkół w Lubniewicach. Uchwała ta nie została więc przekazana do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Niedopełnienie procedury opiniodawczej jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności w całości badanej uchwały Rady Miejskiej w Lubniewicach Nr XXV/202/2017 z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

Uchwała w sposób istotny narusza również inne przepisy prawa.

Kwestionowaną uchwałą w Załączniku nr 3 Rada Miejska w Lubniewicach określiła plan sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych oraz granice ich obwodów od dnia 1 września 2019 r. W zakresie tej regulacji Gmina Lubniewice również nie dopełniła wymogu formalnego. Zgodnie z art. 210 ust. 5 ustawy wprowadzającej do ustalania planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określania granic obwodów publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę i inne organy, na okres od dnia 1 września 2019 r. stosuje się przepisy art. 39 ustawy - Prawo oświatowe. Z kolei zgodnie z art. 39 ust. 8 ustawy Prawo oświatowe ustalenie planu sieci publicznych szkół, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Zatem zgodnie ze wskazanymi przepisami, stosownie do odwołania się prawodawcy do stosowania art. 39 ustawy - Prawo oświatowe, ustalenie sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych na okres od dnia 1 września 2019 r. następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Pismem z dnia 6 marca 2017 r. (znak: KO.I.540.61.2017.AKL) Lubuski Kurator Oświaty poinformował Gminę Lubniewice, że pozytywnie opiniuje uchwałę nr XXIV/178/2017 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, jednakże tylko w zakresie, o którym mowa w art. 208 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, a więc tylko w zakresie planu sieci szkół na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. oraz warunków przekształcenia dotychczasowych gimnazjów w ośmioletnie szkoły podstawowe. Przedmiotowa opinia Lubuskiego Kuratora Oświaty nie dotyczyła zatem zawartego w uchwale nr XXVI/178/2017 Rady Miejskiej w Lubniewicach projektu planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez gminę i obwodów tych szkół na okres od dnia 1 września 2019 r. Gmina Lubniewice zatem nie uzyskała pozytywnej opinii Lubuskiego Kuratora Oświaty do ustalonej badaną uchwałą sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych i granic ich obwodów na okres od dnia 1 września 2019 r. Nie uzyskanie takiej opinii przez Gminę Lubniewice jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wskazanej regulacji.

Ponadto uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego jest aktem prawa miejscowego. Ustalona sieć szkół - dostosowana do nowego ustroju szkolnego, wiąże zarówno podmioty wypełniające zadania oświatowe jak i uczniów i nauczycieli, a zatem ma charakter powszechnie obowiązujący.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 oraz 42 ustawy

o samorządzie gminnym stanowią, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jest obowiązkowe. Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyspozycja § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubniewicach nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu vacatio legis.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli LUW

Teresa Kaczmarek