

Uzasadnienie
do Uchwały Nr VII/48/11
Rady Gminy w Somiance
z dnia 17 marca 2011 r.

w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Związek Nauczycielstwa Polskiego ZG Zarząd Oddziału Powiatowego w Wyszku (zwany w dalszej części ZNP) zwrócił się do Rady Gminy w Somiance z wezwaniem z dnia 28 lutego 2011 r. (doręczonym w dniu 02 i 03 marca 2011 r.) do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjęciem w dniu 25 lutego 2011 r. przez Radę Gminy w Somiance Uchwały Nr VI^N/34/11 w sprawie przekazania w drodze umowy prowadzenia Publicznej Szkoły Podstawowej w Jackowie Górnym osobie prawnej, tj. Społeczno-Oświatowemu Stowarzyszeniu Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduikator”, bez uprzedniego przedstawienia Uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym.

Wezwanie niniejsze dotyczyło ponadto dwóch innych Uchwał Rady Gminy, których przedmiotem pozostawało wyrażenie zamiaru przekazania w drodze umowy prowadzenia publicznej szkoły podstawowej osobie prawnej, tj. stowarzyszeniu oraz wyrażenie zamiaru likwidacji szkoły filialnej. Argumenty dotyczące powyżej kwestii zostaną jednak rozpatrzone w odrębnym toku, skutkującym będzie podjęcie stosownych Uchwał Rady Gminy. Obecnie natomiast przedmiotem analizy Radnych pozostają argumenty ZNP dotyczące przekazania do prowadzenia publicznej szkoły podstawowej.

W swoim wystąpieniu ZNP zarzuciło naruszenie przepisu art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 854 z późn. zm.) wskazującego na uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Następnie ZNP dokonało wywodu na temat treści powyższego przepisu, przedmiotu działalności związkowej ZNP, statutu OPZZ dokonując konkluzji, iż przedmiot uchwały pozostaje w gestii związków zawodowych. Nie zostało jednak wskazane jakiej konkretnie uchwały dotyczyły przedmiotowe rozważania. Należy bowiem zauważyć, iż dwie z kwestionowanych Uchwał dotyczyły odmiennego przedmiotu, którego podstawą prawną pozostają całkowicie inne przepisy prawa. Jedna z Uchwał dotyczyła zamiaru likwidacji szkoły filialnej, podczas gdy dwie kolejne – zamiaru wszczęcia procedury przekształcenia bez dokonywania likwidacji. Całe uzasadnienie wezwania zostało skonstruowane jakby dotyczyło jednej, pojedynczej uchwały. Wobec powyżej niejasności Rada postanowiła potraktować przedstawione argumenty jako dotyczące wszystkich kwestionowanych Uchwał.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy nie kwestionuje w żaden sposób konkluzji dokonanej przez ZNP dotyczącej prawa opiniowania założeń aktów prawnych pozostających w gestii związków zawodowych. Należy jednak zauważyć doniosły fakt, iż sprawa aktów prawnych podejmowanych w sprawie objętej opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 2001 r. Nr 79 poz. 854 ze zm.) była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w ostatnim czasie. Skutkiem powyższego jest podjęcie w dniu 29 listopada 2010 r. w rozszerzonym siedmioosobowym składzie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwanego dalej NSA), uchwały w sprawie o sygn. akt I OPS 2/10. W swoim wystąpieniu natomiast ZNP powołuje się na szereg rozstrzygnięć podejmowanych przez sądownictwo administracyjne w konkretnych sprawach. Należy jednak zauważyć, iż pochodzą one ze zdecydowanie wcześniejszego okresu. Orzecznictwo w tym temacie pozostawało niejednolite. Powoływana uchwała NSA dotyczyła co prawda likwidacji szkoły, zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2001 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.). Analiza całości rozstrzygnięcia NSA wskazuje jednak, iż Sąd przedstawił rozważania na temat wykładni art. 19 w/w ustawy o związkach zawodowych oraz obowiązku zasięgnięcia opinii związków zawodowych przy podejmowaniu założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przede wszystkim NSA dokonał analizy 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. Mając na uwadze rozbieżności, Prezes NSA wystąpił o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych. Celem takiego zabiegu było ujednoczenie postępowania rad gmin i ewentualnego obowiązku opiniowania przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego. Dlatego też należy przyjąć, iż wykładnia dokonana przez NSA ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

Pomimo faktu, iż przepis podlegający szczegółowej analizie NSA dotyczył likwidacji szkoły, zasady dotyczące definiowania aktu prawnego w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych można odnieść również do procedury przekazania w drodze umowy prowadzenia publicznej szkoły podstawowej osobie prawnej, tj. stowarzyszeniu, zgodnie z treścią art. 5 ust. 5g w/w ustawy o systemie oświaty. NSA dokonało powiązania treści art. 19 ust. 1 i ust. 2 w/w ustawy o związkach zawodowych z art. 59 w/w ustawy o systemie oświaty. Znaczenie przedmiotowej uchwały polega jednak na wskazaniu zasad kwalifikowania aktów prawnych, przy podejmowaniu których koniecznym jest zasięgnięcie opinii związków zawodowych. Jak wskazuje NSA „Pojęcie aktu prawnego jest niezwykle szerokie, nie zdefiniowane ani na płaszczyźnie prawnej (choć jest pojęciem prawnym, występuje

w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. 2005 r. Nr 190 poz. 1606 ze zm. i obejmuje także akty o charakterze wewnętrznym i akty o charakterze organizacyjnym), ani w doktrynie. Tym niemniej wszystkie uchwały organów samorządu terytorialnego, w tym uchwały dotyczące utworzenia, przekształcenia, likwidacji samorządowej jednostki organizacyjnej, muszą być uznane za akty prawne. Organy samorządu jako organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym podejmowane przez nie akty, niezależnie od ich charakteru, są aktami prawnymi – wydanymi przez organ ustawowo do podjęcia takiej uchwały upoważniony, na podstawie określonych przepisów prawa materialnego i w trybie określonym ustawowo. Określenie jakiegoś aktu organów administracji jako aktu prawnego nie przesądza jednak o jego charakterze, jest to po prostu konsekwencja oparcia działania organów administracji na przepisach prawa. Uchwały podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter – mogą to być akty prawa miejscowego, akty o charakterze indywidualnym organizacyjnym, akty administracyjne indywidualne (bo i takie, choć rzadko, podejmowane są w formie uchwał), akty o charakterze norm prawa wewnętrznego, akty intencyjne, akty o charakterze personalnym – ale zawsze będą to akty prawne. Kwantyfikator „prawny” w odniesieniu do aktów organów administracji publicznej musi być rozumiany jako oznaczający oparty na prawie akt wydany przez upoważniony do tego ustawowo organ i tylko do tego odnosi się jego znaczenie. Każda zatem uchwała o likwidacji (przekształceniu, utworzeniu) czy o zamiarze likwidacji określonej jednostki organizacyjnej jest aktem prawnym. Nie każda jednak uchwała organów samorządu będzie podlegała procedurze opiniodawczej. Z zakresu opiniowania wyłączone są bowiem niewątpliwie (choć niezwykle rzadko przypisane przepisami prawa materialnego do kompetencji organów przedstawicielskich) uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nie objętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym czy inne uchwały o charakterze stricte wewnętrznym i organizacyjnym. Istnienie aktów prawnych (uchwał) wyłączonych spod obowiązku przedkładania ich projektów do zaopiniowania właściwym władzom związków zawodowych nie czyni jednak pojęcia aktów prawnych bezużytecznym, zwłaszcza z uwagi na aksjologię dokonanej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych.”

Zastosowanie dla kwestionowanej Uchwały Rady Gminy znajdują rozważania NSA, iż „Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie

organizacyjne o charakterze wewnętrznym nie mające związku z zadaniami związków zawodowych to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne to należy je poddawać opiniowaniu.”

Mając na uwadze powyższe argumenty, należy uznać, iż Rada Gminy w Somiance podziela konkluzję ZNP dotyczącą konieczności opiniowania rozstrzygnięcia kwestionowanej uchwały ze związkami zawodowymi. Należy jednak mieć na względzie dalszą część Uchwały podjętej przez NSA. Mając na uwadze jej treść, prawidłowym było postępowanie Rady Gminy w Somiance przy podejmowaniu Uchwały Nr VI^N/34/11 w sprawie przekazania w drodze umowy prowadzenia Publicznej Szkoły Podstawowej w Jackowie Górnym osobie prawnej, tj. Społeczno-Oświatowemu Stowarzyszeniu Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduktor”. Najistotniejsze dla niniejszej sprawy pozostają końcowe konkluzje NSA. Wskazuje się w nich bowiem, iż wywiązanie się z obowiązku opinii związków zawodowych, o której mowa w art. 19 ust. 2 w/w ustawy o związkach zawodowych, pozostaje wykonane poprzez przedstawienie jednej z uchwał, to jest o zamiarze lub rozstrzygającej o dokonaniu czynności. Nie ma obowiązku przedstawiania do zaopiniowania kolejnego projektu uchwały, dotyczącego tej samej „sprawy”. Cytując za NSA: **„jeśli przekazano do zaopiniowania właściwym statutowym władzom związków zawodowych uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, co należałoby uznać za praktykę właściwą, to nie ma już prawnego obowiązku poddawania opiniowaniu projektu uchwały o likwidacji. Jeśli natomiast nie przekazano do zaopiniowania projektu uchwały o zamiarze likwidacji, to należy przekazać do zaopiniowania projekt uchwały o likwidacji szkoły”**. Powyższe wyraźnie wskazuje, iż brak uprzedniego przekazania do zaopiniowania projektu Uchwały Rady Gminy (mając na uwadze definicję aktu prawnego, wynikającą z treścią art. 19 ust. 1 w/w ustawy o związkach zawodowych) dotyczącego zamiaru przekazania prowadzenia szkoły innej osobie prawnej, tj. stowarzyszeniu, nie powoduje jej niezgodności z przepisami prawa. Kreuje jednakże powinność uprzedniego przedstawienia projektu uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły.

Ponadto, w wezwaniu ZNP przedstawiło zarzut wyzbycia się zadania własnego gminy. Należy w tym miejscu jednak zauważyć, iż takie działanie pozostaje w granicach uprawnienia Rady Gminy. Przepis art. 5 ust. 5g w/w ustawy o systemie oświaty, uprawniający do przekazania, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie szkoły, wobec której pozostaje organem prowadzącym, a liczącej nie więcej niż 70 uczniów, pozostaje przepisem szczególnym wobec powoływanej przez ZNP treści art. 5 ust. 5 w/w ustawy.

Równie chybiony pozostaje argument braku zagwarantowania uczniom kontynuacji nauki w szkole. ZNP powołuje się na przepis art. 59 ust. 1 w/w ustawy o systemie oświaty.

Należy jednak zauważyć, iż obowiązek zapewnienia „możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu” dotyczy procedury likwidacji z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, o którym mowa w powyższym artykule.

Nie sposób również uznać argumentu ZNP dotyczącego jedyne go czynnika ekonomicznego branego pod uwagę przy podejmowaniu Uchwały. Wzgląd na ekonomikę proponowanego rozwiązania pozostaje w zależności z rozstrzygnięciem Radnych. Nie sposób twierdzić, iż nie brali oni pod uwagę innych okoliczności. Przede wszystkim bowiem organy samorządu terytorialnego podejmując swoje rozstrzygnięcie kierowało się dobrem ogółu mieszkańców wspólnoty samorządowej. Z tego powodu spośród wielu podmiotów prowadzących szkoły zostało wybrane Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduktor” posiadające duże doświadczenie w prowadzeniu szkół. Na decyzję wpłynął również fakt, iż na terenie Gminy Somianka z powodzeniem funkcjonuje już szkoła prowadzona przez stowarzyszenie.

Ostatnim zarzutem kierowanym bodajże wobec wszystkich Uchwał, pozostawało naruszenie art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis powyższy stanowi definicję wspólnoty samorządowej. ZNP wydaje się nie dostrzegać kolejnego z zapisów ustawy zasadniczej. Treść art. 16 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż „Przysługującą mu (samorządowi) w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.” Takim uprawnieniem przyznanym samorządowi wyżej wymienianą ustawą o systemie oświaty pozostaje decyzja w sprawie przekazania prowadzenia szkoły, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, zgodnie z treścią art. 5 ust. 5g w/w ustawy o systemie oświaty. Podejmując zatem przedmiotową Uchwałę Rada Gminy działała w granicach przyznanego jej na mocy ustawy prawa.

W związku z powyższymi argumentami należy uznać Uchwałę Nr VI^N/34/11 Rady Gminy w Somiance w sprawie przekazania w drodze umowy prowadzenia Publicznej Szkoły Podstawowej w Jackowie Górnym osobie prawnej, tj. Społeczno-Oświatowemu Stowarzyszeniu Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduktor” za podjętą zgodnie z przepisami prawa.

Przewodniczący
Rady Gminy
/-/ Krzysztof Jan Rakowski