

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego stwierdzające nieważność uchwały (...) Rady Gminy (...) z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie likwidacji oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej w (...) (PNK-I.4131.668.2015)

Uzasadnienie tezy (wyciąg)

1. (...) W ocenie organu nadzoru zachodzi brak zgodności uchwały z treścią przepisu art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z póź. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, zgodnie z którym zapewnienie warunków do spełniania obowiązku o którym mowa w art. 14 ust. 3 jest zadaniem własnym gminy. Unormowanie zawarte w § 2 uchwały budzi zastrzeżenia, gdyż w sytuacji gdy na terenie Gminy (...) nie funkcjonują publiczne punkty przedszkolne prowadzone przez Gminę, a realizacja wychowania przedszkolnego ma być wykonywana w Publicznym Punkcie Przedszkolnym (...) prowadzonym przez osobę fizyczną, punkcie którego byt i funkcjonowanie z istoty rzeczy zależy od woli i możliwości osoby prowadzącej nie zostaje wypełniona dyspozycja powołanego przepisu ustawy. Gmina nie zapewnia warunków realizacji obowiązku „przedszkolnego”.

2. W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Zastrzeżenie organu nadzoru budzi treść powyższego zapisu w kontekście art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 97, poz. 1172). Materialno - prawną podstawą uchwały jest art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który to przepis przyznaje organowi prowadzącemu szkołę kompetencje do jej likwidacji i określa procedurę tej likwidacji. W ocenie organu nadzoru uchwała o likwidacji szkoły (lub jej części) jest aktem prawa miejscowego z wszelkimi tego konsekwencjami wynikającymi z powołanych wyżej przepisów.

Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych wynika, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od terminu ich ogłoszenia (jeżeli dany akt normatywny nie określa innego dłuższego terminu), zaś akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obydwa przywołane przepisy odwołują się do pojęcia prawa miejscowego. Każdorazowo by móc przypisać aktowi normatywnemu stanowionemu przez gminę przedmiot prawa miejscowego, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym o charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna tego aktu oraz regulowana przezeń materia. Akty prawa miejscowego, czyli przepisy obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności oraz abstrakcyjności. Akt prawa miejscowego co należy podkreślić nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium i wystarczy wskazać adresatów (co najmniej grupowo) o ile wyodrębnienie dokonywane jest w oparciu o określone kryterium. Zdaniem organu nadzoru wskazane cechy, które są charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego zawiera kwestionowana uchwała.

Organowi nadzoru znane są rozbieżności orzecznicze w danym zakresie, ale za słuszne uznaje rozważania zawarte w uzasadnieniu Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r. - OPS 2/10, z których wynika, iż zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły, jak i uchwałę w sprawie likwidacji szkoły można uznać za akt generalny, przy czym pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym, a druga aktem generalnym normatywnym. Tym samym uchwała o likwidacji jest jednocześnie aktem prawa miejscowego.

3. Projekt uchwał winien być przedstawiony do zaopiniowania przez reprezentatywne organizacje związkowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”; Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych.

Wymienione organizacje związkowe tak jak były reprezentatywnymi organizacjami związkowymi w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr. 100 poz. 1080 z póź. zm.) tak pozostały reprezentatywnymi w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240). (...)

Pominięcie przekazania do zaopiniowania tego rodzaju uchwały, którejkolwiek z wymienionych organizacji związkowych stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz.1881).