URZĄD MIEJSKI
w Chojnicach
2012 -04- 10
ilość załączników 45211 OR
podpis

OR.0004.43.2012

Rada OPZZ
Województwa Pomorskiego
ul. Nowe Ogrody 35
80-803 Gdańsk
NIP 583-00-18-658

Gdańsk, dn. 29 marca 2012r.

Radca Prawny
Prawo o opinię
Rady Miejskiej
11.04.2012 -

Rada Miejska w Chojnicach
Ul. Stary Rynek 1
89-600 Chojnice

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
Rada OPZZ Województwa Pomorskiego
ul. Nowe Ogrody 35
80-803 GDAŃSK

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art.101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych niniejszym wnosi o usunięcie naruszenia prawa polegającego na wydaniu przez Radę Miejską w Chojnicach uchwały w sprawie likwidacji Przedszkola Samorządowego Nr 9 z oddziałami integracyjnymi „SKRZATY" w Chojnicach przy ul. Młodzieżowej 5 niezgodnej z powszechnie obowiązującymi przepisami. Szczegółowe zarzuty do uchwały zawarte zostały w uzasadnieniu poniżej.

Uzasadnienie

Przeciwko uchwale można przedstawić następujące zarzuty pozostające w zakresie zainteresowania związku zawodowego.

1) Takim zarzutem jest fakt wyzbycia się przez organ prowadzący zadania własnego, ustalonego treścią aktu rangi ustawowej. Z art. 5 ust.5 u.s.o. wynika, że zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych (przedszkoli) należy do zadań własnych gmin. Dyspozycję tego przepisu należy rozumieć w sposób jednoznaczny, że podmiotem obowiązanym do zakładania i prowadzenia publicznych szkół (przedszkoli) jest gmina [1]. Z treści art.5 ust.3 w.w ustawy wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne [2].

W art. 58 ust. 3 u.s.o. sformułowano zasadę, że założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną uzależnia się od uzyskania zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której **zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych** danego typu.

Wydane na podstawie delegacji art. 58 u.s.o. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. *w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną* (Dz.U. Nr 46 poz. 438) określa w §2 wymóg złożenia przez założyciela wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej do właściwej jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu lub rodzaju. W § 4 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego jest udzielane tylko wówczas, gdy utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela stanowi **korzystne uzupełnienie sieci szkół w tej miejscowości**, gminie, powiecie, województwie lub regionie. Prowadzenie szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego ma więc charakter subsydiarny, uzupełniający sieć szkół (przedszkoli) publicznych prowadzonych przez samorząd terytorialny[3]. Stąd też należy stwierdzić, że wolą ustawodawcy jest to, aby jednostki samorządu terytorialnego zakładały i prowadziły placówki publicznej oświaty, gdyż jest to ich zadaniem własnym.

Powyższe tezy potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny[4], który wyraźnie stwierdził, że **gmina nie może z wykonywania swych zadań zrezygnować lub przekazać ich prowadzenia innemu podmiotowi**. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że przekazywanie wykonywania zadań własnych innym podmiotom narusza art.7 ust.1 pkt 8 u.s.g. Przepis ten stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych gminy. Zakładanie i prowadzenie m.in. publicznych przedszkoli, jak i zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach (art. 5a ust. 2 u.s.o.) **należy do zadań własnych gminy**. To, że możliwe jest w myśl art. 5 ust. 2 u.s.o. zakładanie i prowadzenie przedszkoli przez różne podmioty nie oznacza, że **gmina może wyzbyć się zadania własnego - zadania oświatowego - i powierzyć to zadanie do realizacji innej jednostce,** np. fundacji, stowarzyszeniu czy innemu podmiotowi prawa.

---

[1] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16.05.2006 r., I S.A./Wa 1818/05, Lex nr 227701
[2] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.09.1998 r., IPKN 3030/98, OSNP 1999/19/609
[3] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.02.2006 r., I OSK/1372/05, Lex nr 194880
[4] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.02.2006 r., I OSK 1372/05, Lex nr 194880

Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że rodzice muszą mieć zapewnioną możliwość wyboru między placówką publiczną a niepubliczną. Prawo to jest zagwarantowane artykułem 70 ust. 3 Konstytucji Reczypospolitej Polskiej. W celu realizacji powyższego, władze publiczne są z kolei zobowiązane do zapewnienia obywatelom powszechnego oraz równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji). Obowiązek ten spoczywa zatem organach władzy publicznej, a nie na podmiotach z sektora prywatnego, co stanowi trzon systemu oświaty w modelu konstytucyjnym. Likwidacja jedynego przedszkola publicznego na terenie gminy, doprowadzi natomiast to wyzbycia się przez jednostkę samorządu terytorialnego pełnienia funkcji oświatowej. W konsekwencji, rodzice zostaną pozbawienia możliwości wyboru placówki publicznej, co stanowi naruszenie praw zagwarantowanych im konstytucyjnie.

2) Kolejnym zarzutem jest niezagwarantowanie uczniom nauki w przedszkolu tego samego typu. W związku z *likwidacją* publicznego Przedszkola Samorządowego Nr 9 z oddziałami integracyjnymi „SKRZATY" w Chojnicach przy ul. Młodzieżowej 5, Rada Miejska w Chojnicach tylko formalnie zapewniła naukę dzieciom *likwidowanego* Przedszkola.

W związku z *likwidacją* jedynego publicznego przedszkola Rada Miejska w Chojnicach zadeklarowała zapewnienie kontynuacji nauki dzieciom w przedszkolach niepublicznych *(prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące j.s.t.), punktach przedszkolnych oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach publicznych.* Jednak zapewnienie nauki jest czysto hipotetyczne wobec faktu, że przedszkole niepubliczne w miejscu dotychczasowego Przedszkola Samorządowego „SKRZATY", które będzie mogło przejąć wychowanków *likwidowanego* przedszkola w chwili podejmowania uchwały jeszcze nie istnieje. Nadto wskazać należy, że nauka w przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych i punktach przedszkolnych nie jest tożsama, nie obejmuje tej samej grupy wiekowej wychowanków. Nie można zatem zastąpić edukacji świadczonej dotychczas w ramach Przedszkola Samorządowego „SKRZATY" edukacją w publicznych oddziałach i punktach przedszkolnych. Planowana likwidacja nie spełnia zatem wymogu, o którym mowa w art. 59 ust. 1 u.s.o., tj. **zapewnienia nauki uczniom w innej placówce publicznej tego samego typu.**[5]

Dla przedszkola publicznego prowadzonego przez inną osobę niż organ samorządu terytorialnego nie ustala się obwodu. Każde dziecko zamieszkujące na terenie Chojnic musi mieć wskazane przedszkole, w obwodzie którego istnieje obowiązek nauki. Oczywiście obowiązek nauki może być realizowany w przedszkolu niepublicznym prowadzonym przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, lecz może się to odbyć na zasadzie wyboru między publicznym przedszkolem obwodowym, a tym drugim przedszkolem. W omawianej sytuacji Rada Miejska w Chojnicach nie wskazała prowadzonego przez siebie przedszkola, które swoim obwodem obejmie dzieci ze zlikwidowanej Przedszkola Samorządowego „SKRZATY".

Zapewnienie nauki w placówce prowadzonej przez inną osobę niż jednostka samorządu terytorialnego nie spełnia wymogu **zapewnienia nauki uczniom w innej placówce publicznej tego samego typu**[6]. Status placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne osoby prawne różni się w sposób istotny od statusu placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego[7], a ponadto w przypadku placówek niepublicznych częstym zjawiskiem jest obciążanie dodatkowymi kosztami kształcenia w postaci czesnego.

3) Kolejnym zarzutem wobec uchwały jest to, że organ samorządu terytorialnego podejmując decyzję o *likwidacji* przedszkola publicznego kierował się wyłącznie czynnikiem ekonomicznym. Organ prowadzący nie likwiduje w ogóle placówek oświatowych (np. wobec wystąpienia braku zapotrzebowania na jej usługi) tylko zmienia ich status prawny oraz organ prowadzący. Rada Miejska w Chojnicach nadal widzi potrzebę utrzymania na swym terenie przedszkoli, jednak przedszkoli niepublicznych prowadzonych przez inny podmiot prawny.

Z całą pewnością Rada Miejska w Chojnicach podejmując omawianą uchwałę miała na celu zmniejszenie kosztów prowadzenia placówki oświatowej poprzez np. zerwanie z zasadami wynagradzania i uprawnieniami określonymi pragmatyką nauczycielską. Jest to postępowanie bezprawne nie tylko ze względu na fakt łamania art. 5b u.s.o.[8], ale przede wszystkim ze względu na sam charakter uzasadnienia. Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych **argumenty natury ekonomicznej nie mogą być bowiem główną przesłanką *likwidacji* szkół i przedszkoli na terenie Gminy**[9].

Gwarancje zapewnienia jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację zadań oświatowych nie oznaczają, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej

---

[5] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14.04.2006 r., I S.A./Wa 1412/05, Lex nr 212267
[6] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14.04.2006 r., I S.A./Wa 1412/05, Lex nr 212267
[7] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 1331-1334/06, w: artykuł Danuty Frey „Uczniom trzeba zapewnić naukę w innej publicznej placówce", Rzeczpospolita z 6 grudnia 2006 r.
[8] Prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela
[9] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., I SA/Wa,1818/05, LEX nr 227701 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 03.04.2006 r., I Sa/Wa 1450/05, Lex nr 212203

w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych[10].

Zresztą, poza oszczędnościami związanymi z *likwidacją/przekształceniem*, a więc zwolnieniem z obowiązku stosowania Karty Nauczyciela, organ prowadzący nie dokona innych oszczędności poprzez przekazanie placówki oświatowej innemu podmiotowi prawa. Przekazanie prowadzenia placówek przez jednostki samorządu terytorialnego innym podmiotom **nie zwalnia gminy z obowiązku ich finansowania**. I tak też jest w omawianym przypadku, ponieważ utworzona szkoła niepubliczna otrzyma 100% środków uzyskanych w formie subwencji oświatowej wyliczonych na dzieci uczęszczające do *zlikwidowanego* przedszkola samorządowego w Chojnicach. Tak więc jedyne oszczędności jakie powstaną po stronie Rady Miejskiej w Chojnicach związane są z likwidacją stosowania Karty Nauczyciela i przepisów wykonawczych do niej.

4) Zgodnie z treścią art. 16 ust.1 Konstytucji RP gmina to ogół (wspólnota) mieszkańców, więc samodzielności (autonomii) gminy jako takiej **nie można utożsamiać wyłącznie z samodzielnością jej organów**. Podejmując działania zmierzające do reorganizacji sieci placówek oświatowych organy gminy nie mogą więc pomijać stanowiska społeczności lokalnej, w tym protestów przeciwko *likwidacji/przekształceniu* szkół i przedszkoli[11]. Tak więc, kwestie związane z *likwidacją/przekazywaniem* szkół i przedszkoli, powinny być poprzedzone procedurą referendum lokalnego, aby umożliwić miejscowej społeczności wypowiedzenie się w tej kwestii.

Trybunał Konstytucyjny w utrwalonej linii orzeczniczej wskazuje, że zasada samodzielności samorządu nie ma charakteru absolutnego[12]. Trybunał Konstytucyjny podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach, że nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. To znaczy, że samodzielność ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw. Według orzecznictwa Trybunału swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym.

Należy więc zwrócić uwagę na ten aspekt działalności organów samorządu terytorialnego, który polega na przypisaniu sobie przez jego organy bezprawnych cech władczych na swoim terenie, mimo że suwerenem na poziomie samorządu terytorialnego jest tylko i wyłącznie wspólnota mieszkańców. Organy samorządu terytorialnego są jedynie przedstawicielami tejże wspólnoty, więc nie mogą autorytatywnie podejmować decyzji – wbrew woli mieszkańców. W sytuacji konfliktu społecznego w sprawie likwidacji przedszkoli publicznych organy samorządu terytorialnego powinny wykorzystywać instytucję referendum lokalnego określonego w treści ustawy z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. Nr 88 poz. 985 ze zm.), aby skutecznie umożliwić wspólnocie mieszkańców wyrażenie swego stanowiska w sprawie.

Istnieje więc bezpośredni związek między trybem procedowania organu prowadzącego szkoły w sprawie podjęcia przedmiotowej uchwały a naruszeniem interesu prawnego OPZZ, przejawiającym się w ustawowym prawie uzgadniania jego treści i obowiązku ochrony praw pracowników oświaty.

Z uwagi na powyższe, OPZZ wzywa do usunięcia naruszenia prawa jak w punktach 1-4 uzasadnienia oraz jak we wstępie.

PRZEWODNICZĄCY
Rady OPZZ woj. pomorskiego
Kazimierz Schreiber

1.... 2... 3...

podpisy

Do wiadomości:

1. Wojewoda Pomorski, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk;
2. Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Chojnicach, ul. Mickiewicza 12 A, 89-600 Chojnice;
3. Zarząd Okręgu Związku Nauczycielstwa Polskiego w Gdańsku, ul. Wały Jagiellońskie 24, 80-853 Gdańsk,
4. Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego, ul. Juliana Smulikowskiego 6/8, 00-950 Warszawa, skrytka pocztowa 900

---

[10] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07

[11] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 03.04.2006 r., I Sa/Wa 1450/05, Lex nr 212203

[12] Wyroki TK z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, z 28 czerwca 1994 r., sygn. K 14/93, OTK w 1994 r., z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/2005 OTK-A 2006/6/62, z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK-A 2007/3/28