

Uchwała Nr XXIV. 182.2012
Rady Gminy Zagrodno
z dnia 22 listopada 2012 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę

Na podstawie art 18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r, poz. 270 ze zm.) uchwala się, co następuje :

§ 1.

1. Udziela się odpowiedzi na skargę Pani Marii Kilian, zam. Radziechów 111 i Pani Marii Gawęlczyk, zam. Radziechów 86 na uchwałę Rady Gminy Zagrodno z dnia 21 marca 2012 r, Nr XV. 138. 2012 w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Radziechowie z VI -cio klasowej na III – klasową.
2. Treść odpowiedzi stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Zagrodno.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Stanisław Olechowski

Zagrodno, dnia 22 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Strona skarżąca:

1. Maria Kilian, zam. Radziechów 111, 59-516 Zagrodno.
2. Maria Gawęlczyk, zam. Radziechów 86, 59-516 Zagrodno.

Strona przeciwna:

Rada Gminy Zagrodno z siedzibą w Urzędzie Gminy Zagrodno 52, 59-516 Zagrodno

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj .Dz. U.z 2012r, poz. 270, z zm.) Rada Gminy Zagrodno przekazuje skargę Marii Kilian i Marii Gawęlczyk na uchwałę Rady Gminy nr XV.138.2012 z dnia 21 marca 2012 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Radziechowie z VI-cio klasowej na III klasową, wnosząc o:

1. oddalenie skargi
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie z następujących powodów.

Rada Gminy Zagrodno uchwałą podjętą w dniu 21 marca 2012 roku oznaczoną numerem XV/138/2012 w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Radziechowie z VI – cio klasowej na III klasową zmieniła strukturę organizacyjną klas I – VI w trzyletnią Szkołę

Podstawową o strukturze organizacyjnej klas I – III i oddział przedszkolny. Przekształcenie nastąpiło z dniem 1 września 2012 roku. Przedmiotowa uchwała została przekazana w ustawowym terminie do Wojewody Dolnośląskiego, który po sprawdzeniu jej zgodności z prawem nie stwierdził jej nieważności.

Rodzice uczniów Szkoły Podstawowej w Radziechowie, w tym również skarżące, na podstawie przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (tj, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz.1591 z zm.) skierowali do Rady Gminy Zagrodno wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w uchwale podjętej przez Radę Gminy Zagrodno w dniu 21 marca 2012 roku oznaczonej numerem XV.138.2012 w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Radziechowie z VI-cio klasowej na III-klasową. W uzasadnieniu wezwania zarzucono Radzie Gminy naruszenie prawa, a w szczególności:

- I. art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty poprzez podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia szkoły z dnia 1 września 2012 roku, a więc w terminie niedopuszczalnym przez prawo oraz niepowiadomienie wszystkich rodziców o zamiarze przekształcenia szkoły.
- II. Konwencji o ochronie praw dziecka przejętej przez Zgromadzenie ONZ w dniu 20 listopada 1989 roku, w tym w szczególności art. 3, art. 6 oraz art. 31.
- III. Konstytucji, w szczególności art. 16 ust. 1.
- IV. naruszenia uprawnień Zebrania Wiejskiego.
- V. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej w zakresie odnoszącym się do uzasadnienia uchwały.
- VI. nadto zarzucono Radzie Gminy, że podejmując uchwałę o przekształceniu szkoły kierowała się tylko i wyłącznie czynnikiem ekonomicznym.

Rada Gminy Zagrodno po wnikliwej analizie sprawy nie znalazła podstaw do uwzględnienia wezwania albowiem wzywający nie wykazali, iż przedmiotowa uchwała narusza ich interes prawny lub uprawnienie polegające na istnieniu związku między kwestionowaną uchwałą a ich własną indywidualną sytuacją prawną wynikającą z prawa materialnego.

Rada Gminy pozwala sobie zauważyć, że skarżące złożyły skargę na przedmiotową uchwałę w dniu 25 października 2012 roku nie czekając na rozpatrzenie przez organ uchwałodawczy wezwania do usunięcia naruszenia prawa, które to nastąpiło na sesji w dniu 30 października 2012 roku i zakończyło się jego nie uwzględnieniem.

Skarżące w złożonej skardze na przedmiotową uchwałę Rady Gminy powieliły po części zarzuty formułowane w wezwaniu rodziców do usunięcia naruszenia prawa i podniosły nowe, dotychczas nie zgłaszane. Ostatecznie w skardze Radzie Gminy zarzucono:

- I. naruszenie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty poprzez podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia szkoły z dnia 1 września 2012 roku, a więc w terminie niedopuszczalnym przez prawo oraz niepowiadomienie wszystkich rodziców o zamiarze przekształcenia szkoły.
- II. naruszenie Konstytucji, w szczególności art. 16 ust. 1.
- III. naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty poprzez doprowadzenie do sytuacji, w której dzieci klas IV – VI będą zmuszone codziennie pokonywać znaczną odległość oczekując na nieprzystosowanych przystankach, co w konsekwencji spowoduje pogorszenie ich sytuacji oraz utrudni dostęp do powszechnej i obowiązkowej edukacji.
- IV. kierowanie się przez Radę Gminy przede wszystkim czynnikiem ekonomicznym.
- V. naruszenie art. 5 ust. 7 oraz art. 67 ustawy o systemie oświaty poprzez niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych w/w przepisami i w konsekwencji pogorszenie warunków dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych uczniów.
- VI. naruszenie w drodze podjętej uchwały postanowień Konwencji o ochronie praw dziecka przejętej przez Zgromadzenie ONZ w dniu 20 listopada 1989 roku, w tym w szczególności art. 3, art. 6 oraz art. 31.

Rada Gminy, wskazuje że do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wystarcza posiadanie interesu prawnego lecz musi być on naruszony, co powinien wykazać skarżący (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 3.11.2003 r. sygn. akt: SK 30/02, OTK ZU-A 2003, nr 8, poz. 84.). Zatem uprawnionym do wniesienia skargi, jest każdy kto wykaże, że istnieje związek pomiędzy jego własną prawnie gwarantowaną, a nie wyłącznie faktyczną sytuacją, a zaskarżoną przez niego uchwałą, związek polegający na tym, że uchwała ta narusza – pozbawia lub ogranicza właśnie jego interes prawny lub uprawnienia. Subiektywne przekonanie członka wspólnoty gminnej

o niecelowości lub niesłuszności podjętej przez radę gminy uchwały, nie jest równoznaczne z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok Sądu Najwyższego z dn. 7.08.2003 r. sygn. akt: III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114). Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia występuje zawsze wtedy gdy naruszenie to jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

W świetle powyższych wyjaśnień, w ocenie Rady Gminy skarga nie ma uzasadnionych podstaw, niemniej jednak Rada odniesie się do zarzutów w niej sformułowanych.

Oдноśnie zarzutu 1:

naruszenie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku, poprzez podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia szkoły z dniem 1 września 2012 roku, a więc w ocenie wzywających w terminie niedopuszczalnym przez prawo a także niepowiadomienie wszystkich rodziców o zamiarze przekształcenia szkoły.

Podstawę prawną wymienionej wyżej uchwały Rady Gminy stanowił przepis art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Jak wynika z treści cytowanego powyżej przepisu szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Przepis zawiera zastrzeżenie, iż organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Zauważyć należy, że struktura organizacyjna klas I – III wraz z oddziałem przedszkolnym zaczęła obowiązywać od dnia 1 września 2012 roku. Do dnia 31 sierpnia 2012 obowiązywała struktura organizacyjna klas I – VI.

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, iż "czynność zawiadomienia nie jest czynnością prawną, lecz tzw. czynnością materialno-techniczną, która polega na tym, że ma ona w zasadzie charakter faktyczny, a jednak pośrednio wywołuje skutki prawne, gdyż warunkuje prawidłowość procedury likwidacyjnej. Mieści się ono już w zakresie wykonania uchwały intencyjnej. Jednolite jest także stanowisko doktryny, iż zawiadomienie o zamiarze likwidacji jest

dokonane skutecznie wówczas, gdy dotarło do wszystkich osób lub organów, które powinny były zostać poinformowane o zamierzonej likwidacji, najpóźniej w terminie, o którym mowa w tym przepisie.

Procedura likwidacji szkoły składa się z dwóch równorzędnych etapów. W pierwszej kolejności podejmowana jest uchwała o zamiarze likwidacji placówki, która ma charakter intencyjny. Następnie organ prowadzący szkołę jest zobowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkoły danego typu. Następnie niezbędne jest uzyskanie opinii kuratora oświaty i dopiero po wypełnieniu tej procedury możliwe jest podjęcie kroków prowadzących do likwidacji szkoły. Należy zwrócić uwagę, iż opinia kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły ma duże znaczenie dla prowadzonego postępowania. Przesądza ona o tym, że organ stanowiący samorządu terytorialnego nie ma pełnej dowolności w decydowaniu o zamiarze likwidacji placówki edukacyjnej. Taka opinia Kuratora wpłynęła do Urzędu Gminy w dniu 12 stycznia 2012 roku. W procedurze uchwalania przekształcenia Szkoły nie pominięto związków zawodowych, których opinia również jest wymagana.

W świetle powyższego, bezwzględnie obowiązujący zapis art. 59 wskazanej ustawy, a w szczególności obowiązek zawiadomienia rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły, przesądza o zastosowaniu określonej nim procedury.

Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że Rada Gminy podjęła w dniu 25 listopada 2011 r. uchwałę nr XI.74.2011 o zamiarze przekształcenia Szkoły Podstawowej w Radziechowie z VI-klasowej w III-klasową. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdza, że o zamiarze przekształcenia szkoły zawiadomieni zostali wszyscy rodzice listami poleconymi i że nastąpiło to co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji. Zawiadomienia zostały przesłane na adresy rodziców dzieci listami poleconymi a nadto odbyły się zebrania w Szkole poświęcone tej problematyce, na których szeroko uzasadniano konieczność takiego postępowania.

Należy podkreślić, iż główną przyczyną przekształcenia szkoły była mała liczba dzieci do niej uczęszczających a także sytuacja ekonomiczna gminy. Uczniom klas IV – VI przekształcanej Szkoły zapewniono kontynuację obowiązku szkolnego w Szkole Podstawowej w Zagrodnie im. Jana Pawła II oferującej wyższe standardy nauczania.

Oдноśnie zarzutu II.

naruszenie art. 16 Konstytucji.

Rada Gminy stwierdza, iż zarzut ten jest nieuzasadniony albowiem przystępując do procedury przekształcenia Szkoły dochowała daleko idącej staranności w swych działaniach, o czym świadczy fakt nie kwestionowania podjętych uchwał przez organy nadzoru prawnego jak i nadzoru kuratorskiego. O jawności działań świadczą spotkania z rodzicami dzieci uczęszczających do szkoły, pisemne powiadomienia rodziców, artykuły w prasie lokalnej, jawne obrady komisji Rady jak i same sesje Rady Gminy. W toku obrad nad uchwałami umożliwiano przybyłym na sesję udział w dyskusji i zajęcie stanowiska. W toku dyskusji nie były przedstawiane alternatywne rozwiązania problemu a jedynie żądania dalszego prowadzenia szkoły sześcio – klasowej, które to w ocenie skarżących, należy chyba uznać za stanowisko lokalnej społeczności.

Oдноśnie zarzutu III.

naruszenie przepisu art. 17 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, stanowi, że sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem ust. 2. Z art. 17 ust. 2 wynika natomiast, że droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Art. 17 ust. 3 stanowi zaś, że jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Taki bezpłatny dowóz zapewnia gmina, która w tym celu zakupiła dodatkowy autobus.

Oдноśnie zarzutu IV:

przekształcenie Szkoły Podstawowej w Radziechowie powodowane było tylko i wyłącznie czynnikiem ekonomicznym.

Rada Gminy, tak jak wyżej wykazano, zauważa że przyczynami bezpośrednio skutkującymi przekształceniem Szkoły były: malejąca liczba dzieci uczęszczających oraz

względy ekonomiczne. Sytuacja ekonomiczna Gminy, przy ciągle rosnących kosztach utrzymania szkół staje się dramatyczna i powoduje, że staje ona przed dylematem zaprzestania wszelkich inwestycji infrastrukturalnych. Finansowanie oświaty jest bolączką nie tylko Gminy Zagrodno ale całego kraju. Podkreślić należy, iż gmina w dalszym ciągu w sposób nieprzerwany realizować będzie nałożone na nią obowiązki oświatowe wynikające z obowiązującego prawa, pomimo malejącej systematycznie liczby dzieci uczęszczających do szkoły. Realizować być może w przyszłości, w warunkach jednej szkoły podstawowej i jednego gimnazjum na swym terenie.

Oдноśnie zarzutu V.

naruszenie przepisu art. 5 ust. 7 oraz art. 67 ustawy o systemie oświaty.

Rada Gminy analizując brzmienie przywołanych przez skarżące przepisów art. 5 ust. 7 i art. 67 ustawy o systemie oświaty zauważa, iż uregulowania te zobowiązują organ prowadzący do zapewnienia szkole warunków działalności, zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywania remontów, obsługi administracyjnej i finansowej oraz zapewnienia wyposażenia szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania, programów wychowawczych i określają standardy wyposażenia szkół publicznych w urządzenia służące do realizacji zadań statutowych. Rada nie zauważa w tym zakresie naruszenia prawa jakiego miała się dopuścić podejmując przedmiotową uchwałę. W rezultacie przekształcenia warunki kształcenia, wbrew twierdzeniom skarżących się poprawią, a dzieci z klas I – III będą miały spełnione lepsze warunki wychowania i opieki.

Oдноśnie zarzutu VI.

naruszenie w drodze uchwały postanowień Konwencji o ochronie praw dziecka, przyjętej przez ONZ w dniu 20 listopada 1989 roku, w szczególności jej postanowień z art. 3, art. 6 i art. 31.

Rada Gminy podnosi, że zarzut ten jest bardzo ogólnie sformułowany i nietrafnie kierowany bo dokument ten adresowany jest do państw – sygnatariuszy Konwencji, które o wytyczne w niej zawarte zobowiązane zostały do jak najlepszego zabezpieczenia interesów dzieci i podkreśla, iż nadrzędną rolą Gminy, przy mizernych w stosunku do potrzeb środkach otrzymywanych przez nią z budżetu Państwa na organizację oświaty, jest takie działanie które umożliwi kontynuację obowiązku szkolnego w warunkach jak najlepszych, o których stanowi

Konwencja i w tym zakresie Gmina wypełnia jej postanowienia. Przejawem takiego działania są również niepopularne decyzje, jak te o przekształceniu szkół, które w konsekwencji pozwolą na pełną realizację zadań oświatowych pozostających w gestii gmin.

Nadto Rada Gminy stwierdza, że skarga została sporządzona bardzo ogólnikowo, bazuje na polemicznej interpretacji prawa i stara się forsować pogląd jednej grupy bez uwzględniania całości uwarunkowań społecznych i ekonomicznych panujących w Gminie. Godnym podkreślenia jest, iż organy nadzoru nie stwierdziły uchybień, które skarżące przypisują Radzie Gminy.

W świetle powyższego, Rada Gminy uznaje skargę za nieuzasadnioną i wnosi o jej oddalenie.

W załączeniu:

1. odpis skargi.
2. odpis odpowiedzi na skargę.
3. akta sprawy

W O G T
Mieczysław Rofina