

UCHWAŁA NR XXI/235/12
RADY MIEJSKIEJ W CHOJNICACH
z dnia 2 lipca 2012r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Gdańsku.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591; z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, Nr 153, poz. 1271; z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759; z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241; z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675; z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012r. poz. 567) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 270) uchwala się, co następuje:

§ 1. Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku odpowiedź na skargę złożoną przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Radę OPZZ Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania przed sądem administracyjnym upoważnia się Burmistrza Miasta Chojnice.

2. Burmistrz Miasta Chojnice może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Chojnice.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodniczący
Rady Miejskiej

Mirosław Janowski

Do

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Gdańsku**

**Skarżący:
Ogólnopolskie Porozumienie Związków
Zawodowych
Rada OPZZ Województwa Pomorskiego
ul. Nowe Ogrody 35
80-803 Gdańsk**

**Organ:
Rada Miejska w Chojnicach
ul. Stary Rynek 1
89-600 Chojnice**

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) – Rada Miejska w Chojnicach przekazuje skargę z dnia 29 maja 2012 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 19 marca 2012 roku nr XVIII/203/12 i wnosi o:

1. odrzucenie skargi, ewentualnie, w przypadku uznania braku podstaw o
2. oddalenie skargi.

Uzasadnienie

I. Zagadnienie kognicji.

Nie może budzić najmniejszych wątpliwości to, że przedmiotem postępowania sądo-administracyjnego jest sprawa sądo-administracyjna rozumiana jako kontrola przez sąd administracyjny działalności administracji publicznej. Wniosek taki bezdyskusyjnie wynika z postanowień Konstytucji RP oraz przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2002.153.1270 ze zm.), a także ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.2002.153.1269 ze zm.).

Istotne zawężenie zakresu uchwał organów gminy zaskarżalnych do sądu administracyjnego w trybie zawarte jest w treści art. 101 ust. 1 u.s.g. Przepis ten zawiera postanowienie ograniczające dopuszczalność skarg tylko do uchwał w sprawach „z zakresu administracji publicznej”. Jak się powszechnie i słusznie zauważa intencją tego ograniczenia jest wyłączenie z zakresu kontroli sądu administracyjnego sporów na tle stosunków cywilnoprawnych między gminami działającymi przez swoje organy w formie uchwał a ich mieszkańcami, które to spory - zgodnie z zasadą wynikającą z art. 2 § 1 k.p.c. - powinny należeć do właściwości sądów powszechnych.

Truizmem byłoby wykazywanie tego, że realizując zadania gminy jej organy stanowią także akty spoza zakresu administracji publicznej. Należą do nich te które są związane z zarządaniem majątkiem gminy o zakresie przekraczającym zwykły zarząd.

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Chojnicach jest właśnie takim aktem związanym z zarządaniem majątkiem gminy dla którego przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) rezerwują formę uchwały organu stanowiącego – rady (art. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.

h). Uchwała ta podjęta została w sprawach majątkowych gminy, wywiera skutki w sferze prawa cywilnego, a podmioty, których ona dotyczy mogą dochodzić ochrony swoich interesów przed sądami powszechnymi. (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 sierpnia 1991 r. II SA 684/91).

II. Legitymacja czynna skarżącego.

„W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż interes prawny podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę organu gminy musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu.” (por. wyrok NSA z 11 kwietnia 2008, II OSK 1749/2007; wyrok NSA z 15 lutego 2008 r., I OSK 1788/2007, *LexPolonica* nr 2061656; wyrok NSA z 10 stycznia 2008 r., II OSK 1335/2007, *LexPolonica* nr 2118555; wyrok WSA w Gdańsku z 11 października 2007 r., III SA/Gd 291/2007, *LexPolonica* nr 2217858, CBOSA).

Zgodnie z art. 50 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia skargi w sprawach dotyczących interesów innych osób wyłącznie *„w zakresie jej statutowej działalności”*, *„jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”*. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 79 poz. 854 ze zm.).

W art. 1 ustawa ta stanowi, cytując: *„Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych”*. Jak pisze Zbigniew Salwa w pracy zbiorowej *Prawo pracy*, Warszawa 1997-2005 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, ISBN: 83-87558-07-9, cytując: *„Zakres przedmiotowy interesów, do których reprezentacji i obrony uprawnione są związki zawodowe, został wyraźnie określony i obejmuje te wszystkie sprawy, które mieszczą się w pojęciu interesów zawodowych i socjalnych pracowników.”*

Podkreślenia wymaga fakt, że zakres statutowej działalności skarżącego, a w szczególności przyjęte statutowo formy realizacji celów określone w treści §5 i 6 nie przewidują możliwości wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Pomijając kwestie pracownicze związane z likwidacją przedszkola jako zakładu pracy z tej racji, że zagadnienie to dotyczy stosunków cywilnoprawnych dla których zgodnie z treścią art. 2 kpc właściwe jest sądownictwo powszechne, zdaniem Gminy Miejskiej Chojnice przedmiot uchwały jest daleki od zagadnień związanych z interesami zawodowymi i socjalnymi pracowników.

Mając na uwadze drugą z przesłanek wynikających z treści art. 50§1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zauważyć należy, że użyte tam określenie „postępowanie administracyjne” rozumieć należy jako „postępowanie przed organem administracji publicznej”. Przepisy proceduralne o stanowieniu prawa miejscowego nie przewidują udziału w nim stron, a zatem nie została spełniona także druga przesłanka wynikająca z treści przywołanego wyżej przepisu warunkująca skuteczne wniesienie skargi.

Z tych przyczyn podnoszę zarzut braku legitymacji procesowej skarżącej.

III. Przedmiotowe naruszenie prawa.

Zakres stawianych zaskarżonej uchwale zarzutów jest bardzo szeroki lecz razi ogólnikowością. Zdaniem Gminy Miejskiej w Chojnicach, poza podniesionymi wyżej zarzutami proceduralnymi, decydujące znaczenie w sprawie ma odpowiedź na pytanie czy uchwała Rady Miejskiej w Chojnicach w sprawie likwidacji Przedszkola Samorządowego nr 9 z oddziałami integracyjnymi „Skrzaty” w Chojnicach podjęta została z naruszeniem art. 5.5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Zdaniem Gminy rozważania należy rozpocząć od uregulowań dotyczących zadań własnych gminy zawartych w art.7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.). Konstrukcja tego przepisu wskazuje na podział tych zadań między innymi na te, które są fakultatywne (art. 7 ust. 1) i obligatoryjne (art. 7 ust. 2). Tak więc obligatoryjne to te, którym charakter obowiązkowy nadają ustawy. W interesującym nas zakresie bez wątpienia jest to ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Prawidłowa interpretacja zapisów tej ustawy nie pozwala na wyprowadzenie ogólnego wniosku, że prowadzenie przedszkoli jest obowiązkiem gminy. Nie oznacza to jednak, że na okres przedszkolny nie przypadają określone cele i treści nauczania odpowiednie dla tego etapu kształcenia. Cele te określone zostały w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U.2009.4.17).

Cytowane przepisy wskazują jednak na obligatoryjne zadania, a nie na obligatoryjne instytucjonalnie formy ich realizacji.

Ustawa o systemie oświaty w odniesieniu do wychowania przedszkolnego w art.14.1 stanowi, cytując: *„Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat. Wychowanie przedszkolne jest realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, z zastrzeżeniem art. 14a ust. 5.”* i w ustępie 5 tego artykułu dodaje, cytując: *„Zapewnienie warunków do spełniania obowiązku, o którym mowa w ust. 3, jest zadaniem własnym gminy”*. Nie może budzić najmniejszych wątpliwości, że w cytowanych zapisach ustawy doszło do doprecyzowania na czym polega realizacja zadań gminy w zakresie wychowania przedszkolnego. Chodzi mianowicie o zapewnienie warunków umożliwiających realizację tak zdefiniowanego wychowania przedszkolnego, a nie o prowadzenie zakładów budżetowych jakimi są instytucjonalnie rzecz ujmując przedszkola.

Realizacja zadań własnych (ale i powierzonych) gminy może przybierać różne formy organizacyjne (sposoby). Określa je art. 9.1 ustawy o samorządzie gminy stwierdzając, że w celu ich realizacji może (między innymi) zawierać umowy z innymi podmiotami. Prowadzi to do wniosku, że rezygnacja z prowadzenia przedszkola publicznego (jego likwidacja) wcale nie oznacza wyzbycia się przez gminę zadania własnego. Bez względu na to czy zadanie to będzie realizowała samodzielnie, czy też przez inny podmiot, w następstwie zawartej z nim umowy, zawsze będzie to jego (zadania własnego) realizacja.

W tej sytuacji nie można zgodzić się z twierdzeniem, że zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych stanowi obligatoryjny obowiązek gminy i że podstawą materialno prawną takiego stanowiska jest art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tak między innymi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. I OSK 1372/2005NSA).

Gmina Miejska Chojnice opowiada się za interpretacją przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 roku sygn akt K 19/2007 cytując: *„...Nowa, fundamentalna z punktu widzenia rozważanej w niniejszej sprawie problematyki regulacja prawna, czyli ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, kompleksowo unormowała obowiązki administracji państwowej i samorządu terytorialnego związane m.in. z funkcjonowaniem przedszkoli, wskazując w art. 105, że zadanie własne gmin w zakresie prowadzenia publicznych przedszkoli z dniem 1 stycznia 1992 r. staje się zadaniem obowiązkowym. Rozstrzygnięcie to nawiązywało do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który przewiduje,*

że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w obszarze edukacji publicznej, należy do zadań własnych gminy, zaś ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Przejmowanie przedszkoli przez gminy było aktem jednorazowym, zrealizowanym w 1990 r. ..." (podkreślenie moje).

Próba forsowania poglądu, że z treści ustawy o systemie oświaty wyprowadzić należy wniosek o obowiązku zakładania i prowadzenia przedszkoli publicznych przez gminę nie da się także pogodzić z treścią art.90.2b ustawy o systemie oświaty, w którym ustawodawca przewiduje możliwość braku przedszkola publicznego na terenie gminy.

Skarżący, stawiając zarzut naruszenia art.59. 1 ustawy o systemie oświaty, zdaje się interpretować go w oderwaniu od całości uregulowań (wrywa go z ustawowego kontekstu). Należy zauważyć, że jedynie uczniom likwidowanej szkoły należy zapewnić możliwość kontynuacji nauki, co stanowi naturalną konsekwencję funkcjonującego w polskim systemie nauki obowiązku szkolnego. Nie ma natomiast obowiązku uczęszczania do przedszkola, natomiast obligatoryjne elementy wychowania edukacyjnego dla młodzieży przedszkolnej, jak już była o tym mowa, mogą być realizowane w innych formach instytucjonalnych. W przypadku Gminy Miejskiej Chojnice były, są i będą realizowane we właściwy, zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym, sposób.

Odnosząc się do zarzutu z pkt.2 skargi zauważyć należy, że w miejsce likwidowanego z dniem 31 sierpnia 2012 roku przedszkola „Skrzaty” z tym samym dniem rozpocznie działalność przedszkole niepubliczne de facto kontynuujące działalność likwidowanego przedszkola. Wręcz trudno oczekiwać by dla tej samej grupy dzieci istniały równoległe dwa przedszkola jednocześnie, a więc publiczne i prywatne. Nie ma dla takiego rozwiązania nawet najmniejszego uzasadnienia. Trudno także zgodzić się z tym, że „zapewnienie nauki” ze strony władarzy Chojnic „jest czysto hipotetyczne” skoro, jak już była o tym mowa, zapewnienie warunków do spełniania obowiązku wychowania przedszkolnego stanowi zadaniem własnym gminy. Natomiast powątpiewywanie skarżącego, czy gmina temu obowiązkowi podoła w nowych warunkach, nie może stanowić podstawy skargi, nie stanowi bowiem o naruszeniu prawa.

Kończąc podnoszę także, że brak jest podstaw do przyjęcia, by Rada Miejska nawet w najmniejszym stopniu naruszyła Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, a o naruszeniu wskazanych w skardze (pkt. 2) przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie może być mowy, bowiem przepisy te nie mają zastosowania w procesie podejmowania uchwał przez Radę Miejską.



Przewodniczący
Rady Miejskiej

Mirosław Janowski

Załączniki:
– odpis odpowiedzi.