



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 31 maja 2012 r.

LEX-S.4131.22.2012.TN

Rada Gminy
Sokołów Podlaski
ul. Wolności 44
08- 300 Sokołów Podlaski

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153 poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675 i Nr 40, poz. 230 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149 poz. 887)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XIX/100/2012 Rady Gminy Sokołów Podlaski z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie *przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwonce w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2012 r. Rada Gminy Sokołów Podlaski podjęła Uchwałę Nr XIX/100/2012 w sprawie *przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwonce w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie*, która została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 maja 2012 r. Do uchwały zostało załączone uzasadnienie podjęcia uchwały przez Radę Gminy.

Pismem z dnia 11 maja 2012 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Sokołów Podlaski o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie możliwości naruszenia przepisu art. 59 ust. 1 w zw. z ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), polegającego na niezawiadomieniu w terminie co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, o zamiarze przekształcenia Przedszkola rodziców dzieci uczęszczających do tego Przedszkola. Zawiadomienie przekazano również do wiadomości Wójta Gminy Sokołów Podlaski. Zawiadomienie organu nadzoru doręczono w dniu 15 maja 2012 r.

Organ nadzoru dokonał oceny ww. uchwały w aspekcie jej sprzeczności z prawem *ergo* ewentualnego naruszenia obowiązującego porządku prawnego w stopniu istotnym. Po przeprowadzeniu postępowania, organ nadzoru zarzuca przedmiotowej uchwale sprzeczność z art. 59 ust. 1 w zw. z ust. 5 i ust. 6 ustawy o systemie oświaty.

Przedmiotową uchwałę poprzedziła Uchwała Rady Gminy Sokołów Podlaski Nr XVI/88/2012 z dnia 17 lutego 2012 r. o zamiarze przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwonce w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie. W dniu 14 marca 2012 r. Mazowiecki Kurator Oświaty negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji z dniem 31.08.2012 r. przez Radę Gminy w Sokołowie Podlaskim Publicznego Przedszkola w Czerwonce. W związku z tą uchwałą w dniu 6 marca 2011 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynął wniosek Rady Rodziców w Zespole Oświatowym w Czerwonce o unieważnienie przedmiotowej uchwały zarzucający m.in., że organ nie zawiadomił w terminie określonym w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, tj. w terminie co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, o zamiarze przekształcenia szkoły rodziców dzieci uczęszczających do ww. Przedszkola. Do wniosku została załączona lista rodziców dzieci, które do dnia 1 marca 2012 r. nie zostali zawiadomieni o zamiarze przekształcenia ww. Przedszkola.

W związku z podniesionymi zarzutami organ nadzoru pismem z dnia 9 marca 2012 r. wezwał Wójta Gminy Sokołów Podlaski, któremu powierzono wykonanie przedmiotowej uchwały do przedstawienia informacji i danych dotyczących realizacji obowiązku nałożonego na organ prowadzący ww. Przedszkole na okoliczność potwierdzenia skutecznego zawiadomienia rodziców dzieci uczęszczających do tej placówki oświatowej. Pismem z dnia 13 marca 2012 r. Wójt Gminy udzielił wyjaśnień organowi nadzoru w sprawie, że bezpośrednio po podjęciu uchwały przez Radę Gminy w dniu 17 lutego 2012 r. pracownicy Urzędu Gminy i Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół zaczęli dostarczać rodzicom dzieci listy z załączoną do nich przedmiotową uchwałą. Wójt Gminy

wyjaśnił, iż z problemami odbywało się doręczanie listów z zawiadomieniami w obwodzie szkolnym Zespołu w Czerwoncu, rodzice uczniów byli namawiani do tego aby nie podpisywali, a nawet nie przyjmowali dostarczanych listów, były nawet przypadki zamykania się w domach i do niektórych rodziców pracownicy dojeżdżali kilkakrotnie. Wójt Gminy udzielił m.in. informacji, że miały miejsce liczne przypadki odmowy podpisania przez rodziców doręczanego listu lub odmowa przyjęcia.

Po analizie dokumentacji zebranej w sprawie oraz rozpatrzeniu zarzutów podniesionych przez Radę Rodziców w Zespole Oświatowym w Czerwoncu o unieważnienie uchwały „zamiarowej” organ nadzoru uznał, że uchwała „zamiarowa” została podjęta w zgodzie z przepisami prawa. Jednocześnie organ nadzoru pouczył Wnioskującą Radę Rodziców, że bezpośrednim skutkiem niezawiadomienia rodziców dzieci lub zawiadomienia dokonanego po terminie - chociażby dotyczyło tylko jednego z rodziców uczniów - będzie nieważność uchwały podjętej w sprawie likwidacji, ale nie uchwały o zamiarze przekształcenia przedszkola, a zebrane informacje, udzielone wyjaśnienia, jak i załączone kopie dokumentów w postępowaniu będą pomocne przy ewentualnym podejmowaniu rozstrzygnięcia co do ważności uchwały przekształceniowej. Pismo przekazano także do wiadomości Wójta Gminy Sokołów Podlaski.

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2012 r. Rada Gminy Sokołów Podlaski podjęła Uchwałę Nr XIX/100/2012 Rady Gminy Sokołów Podlaski w sprawie przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwoncu w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie, a w dniu 10 maja 2012 r. do organu nadzoru wpłynął wniosek Rady Rodziców w Zespole Oświatowym w Czerwoncu o unieważnienie przedmiotowej uchwały. Występujący w imieniu Rady Rodziców Przewodniczący wskazał, iż organ gminny nie zawiadomił w terminie określonym w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, tj. w terminie co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, o zamiarze przekształcenia przedszkola rodziców dzieci uczęszczających do tego Przedszkola. Poinformował, iż pismo zawiadamiające nie dotarło do trzech rodziców (ojców) dzieci uczęszczających do tego Przedszkola, tj. Łukasza Kleszcza, Grzegorza Romańczuka i Pawła Suchożebrskiego, których oświadczenia, iż nie zostali poinformowani „o postanowieniach uchwały Rady Gminy Sokołów Podlaski Nr XVI/88/2012 o zamiarze przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwoncu w Oddział Zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie” zostały załączone do wniosku Rady Rodziców. Przewodniczący Rady Rodziców stwierdził, że „Wójt widocznie uznał, że oświadczenia jego urzędników zamiast podpisów adresatów wystarczą by uznać, że przesyłki zostały skutecznie doręczone wszystkim rodzicom”, a doręczenie jednemu z rodziców w terminie, w którym dokonywał tego organ było co najmniej utrudnione,

ponieważ nie przebywał w miejscu zamieszkania, wykonywał zawód kierowcy. Ponadto, w treści pisma została przywołana sentencja wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29.05.2003 r. II SA/Gd 1735/00, iż zaden z przepisów prawa nie pozwala na przyjęcie, że doręczenie zawiadomienia jednemu z rodziców lub opiekunowi prawnemu dziecka, czyni skutecznym doręczenie drugiemu z nich.

Po analizie treści wyjaśnień Wójta Gminy Sokołów Podlaski oraz imiennych list rodziców, na których dokonywano adnotacji, tj. załącznika oznaczonego jako „CZĘŚĆ B PRZEDSZKOLE”, należy stwierdzić, iż w dokumentacji brakuje informacji o tym, żeby współmałżonkowie, których oświadczenia załączono do wniosku Przewodniczącego Gminy zobowiązały się do doręczenia zawiadomień swoim współmałżonkom. W adnotacjach osób doręczających znajdują się informacje, że osoby przebywające w domu odmawiały odebrania korespondencji przekazania rodzicom. Na listach potwierdzających doręczenia dostarczonych przez Gminę znajdują się m.in. informacje, iż zawiadomienia „zostały *zostawione na parapecie*”. Ponadto, na listach przedłożonych przez Gminę znajdowała się tylko część podpisów rodziców potwierdzających otrzymanie zawiadomień. Z treści wyjaśnień oraz analizy list potwierdzających doręczenia wynika, iż nie wszyscy rodzice zostali zawiadomieni o zamiarze przekształcenia Przedszkola. Zresztą w swoich wyjaśnieniach Wójt Gminy nie zaprzecza temu, że niektórzy rodzice odmawiali odebrania korespondencji, nie potwierdza także, że zobowiązywali się do przekazania korespondencji współmałżonkom.

Ponadto, pismem dostarczonym do organu nadzoru w dniu 21 maja 2012 r. Wójt Gminy Sokołów Podlaski załączył do postępowania oświadczenia pracowników Urzędu Gminy z dnia 18 maja 2012 r. o sposobie doręczenia zawiadomień rodzicom dzieci uczęszczających do Publicznego Przedszkola w Czerwonce. Z informacji złożonych przez pracowników Urzędu Gminy dotyczących przekazania zawiadomień ww. rodzicom dzieci wynika, iż osoby te odmówiły potwierdzenia ich odbioru, jak również nie złożyły zobowiązań do doręczenia nieobecnym w trakcie doręczania przez pracowników Urzędu Gminy współmałżonkom. Poza tym Gmina nie przedstawiła żadnych innych dowodów, w tym dokumentów potwierdzających doręczenie przedmiotowych zawiadomień trzem ww. rodzicom dzieci, ani też zobowiązań ich współmałżonków do doręczenia zawiadomień.

Norma prawna zawarta w przepisie art. 59 ust. 1 ww. ustawy nakłada wymóg zawiadomienia rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji, natomiast przepisy art. 59 ust. 5 i ust. 6 wskazują, iż przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do placówek publicznych, czyli przedszkola w przypadku jego przekształcenia. Przepis art. 59 ust. 1 ustawy nakładając wymóg zawiadomienia rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji,

nie precyzuje sposobu doręczenia zawiadomień. Należy zatem przyjąć, że wybór sposobu doręczenia zawiadomień został pozostawiony organowi wykonawczemu gminy, który mógł na zasadach ogólnych doręczenia dokonać drogą pocztową lub przez swoich pracowników. W przedmiotowej sprawie – zgodnie z wyjaśnieniami – organ dokonał tego zawiadomienia poprzez swoich pracowników. Powiadomienie osób obecnych na zebraniu oraz skierowanie pisemnych zawiadomień do pozostałych rodziców uczniów także czyni zadość wymaganiom, o których stanowi przepis art. 59 ust. 1 ustawy.

Po analizie stanu faktycznego organ nadzoru stwierdza, że zawiadomienie o zamiarze przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwonce w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie nie zostało skutecznie doręczone wszystkim rodzicom, których dzieci uczęszczają do tego Przedszkola. Rodzice, którzy odmówili zobowiązania się do doręczenia zawiadomień współmałżonkom mieli prawną możliwość odmowy odebrania korespondencji zamiast swoich współmałżonków oraz w tym także zobowiązania się do doręczenia zawiadomień. Stwierdzona przez pracowników Urzędu Gminy odmowa odebrania korespondencji nie czyni skutecznym jej doręczenia, ani nie wprowadza domniemania doręczenia. Należy w tym miejscu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7.10.2009 r. (sygn. I OSK 374/09 LEX nr 1101346), który stwierdził, że *„Nie do przyjęcia jest domniemanie zawiadomienia o zamiarze likwidacji szkoły na podstawie czynności przeprowadzonych przez organ. Informacja o tym powinna, po pierwsze, zostać imiennie skierowana do każdego rodzica, a po drugie musi do niego skutecznie dotrzeć, zaś sama forma nie ma istotnego znaczenia. Ważnym natomiast i bezwzględny jest, aby owa informacja faktycznie miała miejsce”*. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w żadnym wypadku nie jest jednak możliwe przyjęcie domniemania, że skuteczne powiadomienie nastąpiło, co oznacza, że ciężar wykazania tej okoliczności spoczywa na organach gminy. Jeżeli władza rodzicielska bądź piecza nad dzieckiem przysługuje obojgu rodzicom (opiekunom), informacja powinna być adresowana do obojga, a nie tylko do jednego z nich. Gdyby Gmina przedstawiła pisemne zobowiązania współmałżonków ww. rodziców do zawiadomienia nieobecnych rodziców o komunikowanych sprawach w terminie do końca lutego br., złożone w trakcie doręczenia przez pracowników gminy lub na przykład na zebraniu informacyjnym w sprawie przekształcenia przedszkola mogłaby wtedy dowodzić, że ww. rodzicom skutecznie doręczono zawiadomienia.

Naruszenie przez gminę ustawowego wymogu likwidacji publicznej placówki oświatowej, określonego w art. 59 ust. 1 ustawy, polegające na niedopełnieniu przez organ prowadzący obowiązku powiadomienia o likwidacji placówki rodziców dzieci w taki sposób,

by informacja o zamiarze likwidacji bezpośrednio do nich dotarła, jest istotnym naruszeniem prawa i stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu. Rodzice dzieci bowiem mają interes w tym, aby dostatecznie wcześniej otrzymać informację o zamierzonym przekształceniu przedszkola, bowiem dotyka ona ich ważnych spraw życiowych. Należy przyjąć, że informacja o zamiarze przekształcenia przedszkola, powinna zostać imiennie skierowana do każdego z rodziców i musi do niego skutecznie dotrzeć. Czynienie zarzutu rodzicowi dziecka, iż odmawia zobowiązania się do przekazania zawiadomienia swojemu współmałżonkowi jest zdaniem organu nadzoru chybione, a także nie uzasadnia twierdzenia, iż zawiadomienie zostało doręczone. Ponadto, należy przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego podane przez Radę Rodziców, iż żaden z przepisów prawa nie pozwala na przyjęcie, że doręczenie zawiadomienia jednemu z rodziców lub opiekunowi prawnemu dziecka, czyni skutecznym doręczenie drugiemu z nich. Przekazanie zawiadomienia bez wyrażania zobowiązania do doręczenia adresatowi nie czyni skutecznym doręczenia, osoba ta może jedynie umożliwić drugiemu adresatowi zapoznanie się z treścią zawiadomienia, nie jest to jednak równoznaczne z doręczeniem zawiadomienia.

Samo doręczenie korespondencji dorosłemu domownikowi nie daje podstaw do domniemania, iż taki domownik podjął się oddania przesyłki adresatowi. Doręczenie zastępcze z art. 43 K.p.a. – który to przepis znajduje tutaj odpowiednie zastosowanie – nie opiera się na domniemaniu, że każdy dorosły domownik przyjmując korespondencję przeznaczoną dla adresata, podejmuje się oddania jej adresatowi. Zobowiązanie do doręczenia adresatowi musi wynikać z dowodu doręczenia i zawierać przesłanki skutecznego doręczenia zastępczego określonego w przepisie art. 43 K.p.a., tj. adnotacje (samego rodzica dziecka lub pracownika Urzędu Gminy) dotyczące faktu, że odbiorca jest dorosły, oraz adnotację, że zobowiązał się doręczyć adresatowi, a także podpis odbiorcy pisma. Doręczający powinien też zadbać o to, aby dla celów dowodowych otrzymać pokwitowanie odbiorcy, aby potem można było uznać skuteczność doręczenia zastępczego uchwały o przekształceniu Przedszkola dla konkretnego rodzica.

Przepis art. 59 ust. 1 o systemie oświaty ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że nie przewiduje odstępstw od zasady w nim wyrażonej, a dotyczącej obowiązku organu zawiadomienia wszystkich rodziców o zamiarze likwidacji (przekształcenia) szkoły (przedszkola). Jeżeli organ nie zawiadomił rodziców w sposób skuteczny nie powinien być podejmować uchwały o przekształceniu przedmiotowego Przedszkola.

Ponadto, należy stwierdzić, iż Rada Gminy, ani też Wójt Gminy nie udowodnili w postępowaniu, że skutecznie doręczono korespondencję rodzicom dzieci uczęszczających do

ww. Przedszkola. Nieprawidłowości w poinformowaniu rodziców o przekształcenia przedszkola w określonym terminie nie może usprawiedliwiać krótki okres pomiędzy podjęciem uchwały a terminem powiadomienia rodziców. Chcąc zachować procedurę konieczną dla skutecznego i zgodnego z prawem zlikwidowania szkoły, Rada Gminy powinna podjąć określone działania odpowiednio wcześniej.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Natomiast zgodnie z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy – orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z tego też względu organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie kwestionowana Uchwała Nr XIX/100/2012 Rady Gminy Sokołów Podlaski z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie przekształcenia Publicznego Przedszkola w Czerwonce w oddział zamiejscowy Publicznego Przedszkola w Grochowie jest nieważna w związku z istotnym naruszeniem przepisów art. 59 ust. 1 w zw. z ust. 5 i ust. 6 ustawy o systemie oświaty i uznaje za zasadne podjęcie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu należy zauważyć, że podczas stwierdzania nieważności przedmiotowej uchwały, nie była oceniana celowość zamiaru i działań wskazanych w treści uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski