

UZASADNIENIE

W dniu 22 marca 2017r. do Urzędu Gminy Jadów wpłynął wniosek inicjatorów – grupy 8 mieszkańców, którym przysługuje prawo do wybierania do rady gminy o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego. Następnie w dniu 15 maja 2017r. ośmioosobowa grupa mieszkańców złożyła do Wójta Gminy Jadów wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w następującej sprawie:

1. *Czy jesteś za utworzeniem z dniem 1 września 2017r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII oraz za utworzeniem z dniem 1 września 2018r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII i VIII?* TAK NIE
2. *Czy jesteś za utworzeniem w Jadowie i prowadzeniem i utrzymywaniem przez Gminę Jadów żłobka?* TAK NIE

Do wniosku o przeprowadzenie referendum zostały załączone podpisy w ilości 788 uprawnionych do głosowania mieszkańców Gminy Jadów.

Uchwałą Nr XXXI/231/2017 z dnia 22 maja 2017r. Rady Gminy Jadów została powołana Komisja do sprawdzenia wniosku dotyczącego przeprowadzenia referendum lokalnego. Do zakresu działania komisji należało sprawdzenie czy przedmiotowy wniosek o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016r., poz. 400), a w szczególności sprawdzenie złożonych podpisów osób popierających wniosek.

Na posiedzeniu w dniu 9 czerwca 2017r. Komisja przyjęła opinię z której wynika, że złożony wniosek spełnia wymaganą ustawowo minimalną liczbę podpisów mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego dotyczącego reformy oświaty, poprzez uznanie za ważne 709 głosy poparcia, a za nieważne tj. niespełniające wymogów ustawy uznanie 79, przy minimalnej liczbie podpisów wymaganej do uruchomienia procedury przeprowadzenia referendum lokalnego wynoszącej 619 głosów.

Uchwałą Nr XXXII/234/2017 Rady Gminy Jadów z dnia 14 czerwca 2017r. Rada odrzuciła wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia z dniem 1 września 2017r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII oraz utworzenia z dniem 1 września 2018r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII i VIII, a także utworzenia w Jadowie, prowadzenia i utrzymywania przez Gminę Jadów żłobka.

Na powyższą uchwałę Inicjatorzy skarżących wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 20 ustawy z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016r. poz. 400 i z 2017r. poz. 850).

W złożonej skardze Inicjatorzy referendum zaskarżyli uchwałę zarzucając jej naruszenie przepisów art. 170 Konstytucji RP oraz art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym poprzez uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty w sytuacji, gdy – zdaniem Skarżących wniosek spełniał ustawowe wymagania oraz nie prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

Ponadto podnieśli, że referendum nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem ponieważ proponowane rozwiązania reformy oświaty w pytaniach referendalnych są zgodne z ustawą Prawo oświatowe oraz że Rada Gminy Jadów nie może dokonywać analizy treści pytania referendalnego pod innym kątem niż ocena czy jego wypełnienie nie prowadzi do rozstrzygnięć niezgodnych z prawem.

Ponadto Skarżący dodali, że informacja mieszkańców na temat podjętych przez Gminę Jadów uchwał reformujących system oświaty należy do gminy, nie zaś Inicjatorów referendum. Zdaniem Inicjatorów referendum pytania nie muszą zawierać informacji o kosztach realizacji pozytywnych wyników przeprowadzonego referendum.

Rada Gminy Jadów po ponownej analizie obowiązujących przepisów prawa i zebranych dokumentów podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji oraz stwierdza, iż zaskarżona uchwała nie narusza prawa.

Odnosząc się do powyższych zarzutów Organ wskazuje, że są one bezzasadne.

Bezspornym w niniejszej sprawie jest, że wniosek spełnia wymaganą ustawowo minimalną liczbę podpisów oraz że przedmiot referendum został podany do wiadomości mieszkańców Gminy Jadów w sposób zwyczajowo przyjęty.

W pierwszej części skargi Skarżący podnoszą, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały zawiera tylko jeden zarzut wobec wniosku referendalnego, który może być zakwalifikowany jako zarzut w kwestii spełnienia wymogów formalnych w zakresie pytania 2.

Skarżący błędnie zinterpretowali uzasadnienie treści zaskarżonej uchwały, jakoby zawiera ono tylko i wyłącznie jeden zarzut wobec wniosku referendalnego, który może być zakwalifikowany jako zarzut w kwestii spełniania wymogów ustawy tj. *wadliwe oznakowanie kart, na których zbierane były podpisy mieszkańców* w odniesieniu do pytania 2, które *mogło być źródłem dezorientacji mieszkańców i wprowadzać w błąd dla ich świadomej decyzji co do poparcia dla przedmiotowej inicjatywy referendalnej*.

Należy podnieść, że podstawą do odrzucenia wniosku referendalnego było przede wszystkim nieprawidłowe sformułowanie pytania pierwszego wniosku referendalnego.

I tak, pytanie referendalne dotyczące utworzenia z dniem 1 września 2017r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII oraz za utworzeniem z dniem 1 września 2018r. w szkołach podstawowych w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy klasy VII i VIII zawiera treści niepełne i nierzetelne, wprowadzające w błąd oraz nie pozwala na podjęcie przez mieszkańców Gminy Jadów świadomej i racjonalnej decyzji. Pytanie jest sugerujące, narzucające u każdego mieszkańca potencjalną odpowiedź twierdzącą, ponieważ każdy z mieszkańców chciałby, aby na terenie gminy funkcjonowało jak najwięcej szkół w dogodnym położeniu dla dzieci.

Zwrot „utworzenie” jest nieprecyzyjny przez co może wprowadzać w błąd co do celu referendum i istniejącego stanu faktycznego. Zwrot ten – jako nieadekwatny do istniejącego stanu faktycznego - wskazuje jakoby ośmioklasowe szkoły podstawowe tj. klasy VII i VIII z dniem 1 września 2017r. i 2018r. w Gminie Jadów w miejscowościach Jadów, Urle, Myszadła i Szewnica nie zostały utworzone wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 210 ust. 1,2,4,5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017r. poz. 60). Tymczasem, uchwała o treści zgodnej z pierwszym pytaniem referendalnym została podjęta przez organ stanowiący gminy. Jak wynika

z uchwały Nr XXVIII/211/2017 Rady Gminy Jadów z dnia 28 marca 2017r. w sprawie *dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego w Gminie Jadów* plan sieci publicznych szkół podstawowych obejmuje ośmioklasowe szkoły podstawowe. Rada Gminy Jadów uchwałą Nr XXVIII/212/2017 z dnia 28 marca 2017r. – korzystając z możliwości jaką daje przepis art. 205 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017r., poz. 60) - jedynie wskazała uczniom dotychczasowych klas VI szkół podstawowych w Jadowie, Urłach Myszadłach i Szewnicy miejsce realizacji obowiązku szkolnego od klasy VII do VIII w Szkole Podstawowej nr 1 z siedzibą w Jadowie w latach szkolnych 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020.

Podnieś również należy, że mieszkańcy nie zostali poinformowani przez Inicjatora referendum na temat podjętych w Gminie Jadów uchwał reformujących system oświatowy w 2017r. W sytuacji, kiedy objęte pytaniami referendalnymi sprawy są już rozstrzygnięte, to pytania powinny taką sytuację uwzględniać. Niewskazanie w pytaniu pierwszym faktu utworzenia planu sieci ośmioklasowych szkół podstawowych wprowadza w błąd mieszkańców Gminy Jadów jakoby ośmioklasowe szkoły podstawowe od roku szkolnego 2017/2018 nie powstały w gminie. Tak sformułowane pytanie - nie informując o tym, że sprawa jest już rozstrzygnięta w drodze stosownych uchwał - sugeruje, że referendum może sprawę dopiero przesądzić. Takie stanowisko zostało zajęte przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 30 marca 2012r. II OSK 281/12.

Zgodnie z poglądem panującym w orzecznictwie sądowo - administracyjnym przyjmuje się, że ocena zgodności wniosku referendalnego z ustawą obejmuje spełnienie wymogów formalnych, zachowanie procedury w postępowaniu poprzedzającym złożenie wniosku oraz dotyczy sposobu formułowania pytań referendalnych (tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2014r. II OSK 825/14).

Stanowisko komisji referendalnej oraz organu stanowiącego Gminy Jadów jest zgodne z orzecznictwem sądowo – administracyjnym w tym zakresie.

Odnosnie naruszenia przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym zawartego w skardze, organ wskazuje, że zarzut ten jest niezasadny, gdyż Inicjator referendum nieprawidłowo opisał w kartach głosowania przedmiot referendum powielając ten błąd w treści później złożonego wniosku o przeprowadzenie referendum.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2014r. II OSK 825/14 podzielającym pogląd zawarty w wyroku z dnia 22 czerwca 1999r. sygn. akt II 1101/99 (Wokanda 1999, Nr 12,poz. 40) *wniosek o przeprowadzenie referendum powinien wyrażać wolę mieszkańców, uzewnętrznioną wcześniej formalnie na kartach z podpisami będącymi wyrazem poparcia dla takiej inicjatywy*. Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 17 czerwca 2014r. II OSK 825/14 redagując pytania referendum do wniosku o przeprowadzenie referendum inicjator jest związany treścią informacji zawartej na kartach podpisanych przez mieszkańców. Inaczej bowiem nie będzie mógł być uznany za wniosek mieszkańców gminy, nie będzie spełniał wymagań ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o referendum lokalnym. (...), tylko taki sposób zawarcia informacji na druku poparcia pozwoli najpełniej odzwierciedlić wolę społeczności lokalnej wyrażającą się w udzieleniu poparcia dla inicjatywy referendalnej (...) Ponadto NSA uznał w tym wyroku, że *druk karty poparcia zawierający jedynie ogólne określenie przedmiotu referendum był wadliwy*.

W rozpatrywanej sprawie oznakowanie kart, na których zbierane były podpisy mieszkańców było wadliwe. Karty zostały zatytułowane „*Karty do zbierania podpisów mieszkańców gminy Jadów popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie reformy oświaty*”. Podnieść należy, że pytanie drugie dotyczące utworzenia i prowadzenia żłobka w Jadowie nie jest zagadnieniem z zakresu reformy oświaty. Takie oznakowanie kart spowodowało, że mieszkańcy Gminy Jadów składając podpisy mogli dojść do błędnego przekonania, że wniosek referendalny w całości dotyczy reformy oświaty. Druk karty zawierający wadliwe określenie przedmiotu referendum wskazujący, że pytanie drugie wniosku referendalnego mieści się w pojęciu reforma oświaty może być źródłem dezorientacji mieszkańców i wprowadzać w błąd dla ich świadomej decyzji co do poparcia dla przedmiotowej inicjatywy referendalnej co do utworzenia i prowadzenia żłobka w Jadowie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenie przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym w zakresie pytania 2 Skarżący kategorycznie stwierdza: „*Mieszkańcy Gminy Jadów popierający referendum byli w pełni świadomi, że popierają referendum zawierające konkretne pytania a nie abstrakcyjny plan przeprowadzenia abstrakcyjnego referendum*”. Jest to stwierdzenie gołosłowne, nie poparte żadnymi dowodami. Nie sposób się zgodzić z takim rozumowaniem Skarżących, bowiem dla oceny czy wniosek odpowiada przepisom ustawy wystarczy jego literalne brzmienie. Jak wynika z cytowanej przez Skarżącego definicji ze słownika polskiego PWN „*oświata to proces kształcenia, upowszechnienia wiedzy i kultury w społeczeństwie*”. Trudno uznać, aby dzieci w żłobkach kształciły się i czerpały z wiedzy i kultury, ponieważ dzieci w wieku 1-3 wymagają przede wszystkim świadczeń opiekuńczych, nie zaś edukacyjnych. Przesądza o tym również ustawodawstwo, ujmując materię prowadzenie żłobków w odrębnej od dziedziny prawa oświatowego ustawie tj. w ustawie z dnia 4 lutego 2011r o *opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* (Dz. U. z 2016r., poz. 157).

Pytanie *czy jesteś za utworzeniem w Jadowie i prowadzeniem i utrzymywaniem przez Gminę Jadów żłobka* jest sugerujące, narzucające u każdego potencjalną odpowiedź twierdzącą, ponieważ każdy przeciętnie rozumujący mieszkaniec chciałby mieć w swojej gminie żłobek dla dzieci.

W ocenie organu błędny jest pogląd prezentowany przez Skarżących, jakoby Inicjatorzy referendum nie mieliby obowiązku wyjaśniania konsekwencji ekonomicznych i społecznych rozwiązań proponowanych w pytaniach referendalnych, w szczególności nie wskazywania ewentualnych kosztów realizacji obowiązku szkolnego klas VII i VIII w Jadowie, Urlach, Myszadłach, Szewnicy oraz utworzenia i prowadzenia żłobka w Jadowie.

Oba pytania nie zawierają takich informacji. W szczególności nie podają kosztów utworzenia i prowadzenia żłobka, a także prowadzenia klas w sposób opisany w pytaniu pierwszym, które stanowią kwotę niebagatelną dla Gminy Jadów (małej wiejskiej gminy) oraz spowodują pokaźne przesunięcia środków finansowych w budżecie. Wniosek o przeprowadzenie referendum nie zawiera także informacji kosztem jakich przedsięwzięć i inwestycji w gminie miałyby być przeprowadzona reforma oświaty. W wyroku NSA z **dnia 30 marca 2012r. II OSK 281/12**, Naczelnny Sąd Administracyjny podzielił analizę pytań dokonaną przez WSA, zgodnie z którą *mieszkańcy muszą mieć pełną wiedzę o złożonych uwarunkowaniach (z uwagi na podjęte uchwały i czynności prawne oraz konsekwencje, także finansowe tych uchwał i czynności)*.

Zgodnie z poglądem panującym w orzecznictwie sądowo – administracyjnym w szczególności zawartym w wyroku NSA z **dnia 30 marca 2012r. II OSK 281/12**, określone w art. 17 ustawy o referendum lokalnym związanie organu stanowiącego treścią

wniosku o przeprowadzenie referendum oznacza, że organ nie może we własnym zakresie modyfikować wniosku. Oznacza to, że wniosek o przeprowadzenie referendum w całym zakresie łącznie musi spełniać wymogi ustawy i nie prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Ponadto pytania referendalne muszą być zgodne ze stanem faktycznym sprawy poddanej pod głosowanie.

Przedstawiony wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego takich warunków nie spełniał zarówno w zakresie pytania pierwszego jak i drugiego. Wskazać należy, że w przypadku jednego wniosku referendalnego nawet gdyby zostały spełnione warunki w zakresie jednego pytania to brak spełnienia wymogów ustawy w zakresie drugiego powoduje, że wniosek podlega odrzuceniu.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżących, że pozytywne rozstrzygnięcie pytania pierwszego doprowadzi do skorygowania obecnie przyjętego przez organ stanowiący rozstrzygnięcia - które obecnie jest sprzeczne z prawem – na rozwiązanie z prawem zgodne. Argument ten jest poza prawny i nie może być uznany za wystarczający do uznania skargi.

Kwestia zgodności z prawem przyjętych rozwiązań w zakresie reformy oświaty przez organ stanowiący gminy pozostaje poza zakresem rozważań Sądu rozpoznającego sprawę skargi na uchwałę w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego.

Nie mniej jednak Organ podnosi, że przyjęte uchwały zostały podjęte zgodnie z obowiązującym prawem.

Stosownie do treści przepisu art. 210 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe *rada gminy po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 208 ust. 3 i 4, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. podejmuje uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe(...)*

Natomiast zgodnie z art. 205 ust. 4 ww. ustawy *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wskazać uczniom oddziałów klasy VI szkoły podstawowej prowadzonej przez tę jednostkę, miejsce realizacji obowiązku szkolnego od klasy VII do VIII, w latach szkolnych 2017/2018–2022/2023, w publicznej szkole podstawowej, powstałej z przekształcenia gimnazjum, prowadzonej przez tę jednostkę.* Reforma oświaty w Gminie Jadów przyjęta w obecnym kształcie zgodna jest z wyżej obowiązującymi przepisami. Uchwały dostosowujące system oświaty zostały zaakceptowane przez organ nadzoru, który nie stwierdził ich nieważności zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz. 446).

Podnieść również należy, że reforma oświaty przyjęta przez Radę Gminy Jadów została pozytywnie zaopiniowana przez Kuratorium Oświaty w Warszawie pismem znak z dnia 15 marca 2017r. Na przedmiotową opinię jeden ze Skarżących wniósł protest, który nie został uwzględniony przez Kuratorium Oświaty w Warszawie.

Dowód: Pismo Kuratorium Oświaty w Warszawie z dnia 15 marca 2017r.

Pismo Kuratorium Oświaty w Warszawie znak KOG.542.144.2017.JS z dnia 4 kwietnia 2017r.

Skarżący zarzucają również, że *uchwały zostały podjęte pośpiesznie.* Zarzut ten jest chybiony. Przedmiotowe uchwały zostały podjęte w terminie ściśle określonym w art. 210 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, który nakładał na organ stanowiący gminy obowiązek podjęcia uchwał w terminie do dnia 31 marca 2017r.

Podkreślić również należy, że w przypadku pozytywnego wyniku referendum rada gminy musiałaby faktycznie *pospiesznie* podejmować nowe uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego w Gminie Jadów, tak aby weszła ona w życie przed 1 września 2017r., naruszając tym samym ww. ustawowy termin. Również w budżecie gminy nie są zagwarantowane środki finansowe na reformę edukacji w proponowanym przez Inicjatorów referendum kształcie.

Tym samym doszłoby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, bowiem nie zostałyby zachowany termin przewidziany do podjęcia uchwał przez organ stanowiący gminy (31 marca 2017r.) dostosowujących system oświaty do obowiązujących przepisów ustawy.

W ślad za uzasadnieniem zaskarżonej uchwały organ podnosi, że wymienione wyżej regulacje prawne w sposób szczególnie regulują reformę oświatową, w związku z czym problem ten nie może być pozostawiony dowolności i oczekiwaniom mieszkańców. Sposób przeprowadzenia reformy oświaty oraz terminy zostały szczegółowo przewidziane w ustawie z dnia 14 grudnia 2016r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Z tego punktu widzenia wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie reformy oświaty jest spóźniony. Wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie reformy oświaty został złożony tuż przed zakończeniem roku szkolnego t.j. w czerwcu 2017r. Mieszkańcy tuż przed rozpoczęciem roku szkolnego nie mogą być zaskakiwani nowymi regulacjami prawnymi. Jak wskazano wyżej wprawdzie istnieje możliwość przeprowadzenia referendum w sprawach już rozstrzygniętych uchwałami organu stanowiącego to jednak do skutecznej zmiany tych uchwał konieczne jest poinformowanie mieszkańców o stanie prawnym. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cyt. wyroku **z dnia 30 marca 2012r. II OSK 281/12** zgodnie z treścią którego *mieszkańcy muszą mieć pełną wiedzę o złożonych uwarunkowaniach (z uwagi na podjęte uchwały i czynności prawne oraz konsekwencje, także finansowe tych uchwał i czynności).*

Takiego warunku pytanie referendalne nr 1 nie spełniło.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej niezasadny jest zarzut naruszenia art. 170 Konstytucji RP oraz art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym poprzez uniemożliwienie członkom wspólnoty samorządowej realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty w sytuacji, bowiem zachodziła konieczność odrzucenia wniosku referendalnego.

Zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i brak jest podstaw do uznania jej za nieważną.

W świetle powyższego wnoszę jak na wstępie.

Przewodniczący Rady Gminy Jadów

/-/ Jadwiga Grabska