



Poznań, 24 kwietnia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1. 158.2018.19

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVII/472/18 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom, nauczycielom pełniącym inne stanowisko kierownicze, a także nauczycielom, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gostyń – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXVII/472/18 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom, nauczycielom pełniącym inne stanowisko kierownicze, a także nauczycielom, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gostyń została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 29 marca 2018 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji dnia 22 marca 2018 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XXXVII/472/18 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom, nauczycielom pełniącym inne stanowisko kierownicze, a także nauczycielom, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gostyń, zwaną dalej: „uchwałą”.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) organy władzy i administracji rządowej oraz organy

samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Stosownie do zapisów przywołanego art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Korzystając z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy - Karta Nauczyciela, rada uchwałą ustaliła zasady udzielania wymiaru zniżek godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dyrektorom, wicedyrektorom, nauczycielom pełniącym inne stanowisko kierownicze, a także nauczycielom, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze w przedszkolach i szkołach podstawowych. Nie ulega wątpliwości, że uchwała dotyka materii objętej zadaniami związków zawodowych, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników. Zgodnie z art. 6 ustawy o związkach zawodowych związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Realizacji tego uprawnienia służą m. in. kompetencje opiniodawczo-konsultacyjne związków zawodowych, a więc także możliwość opiniowania aktów prawnych regulujących prawa i obowiązki pracowników. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który w uzasadnieniu do wyroku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 829/13) wskazał, iż formą wykonywania przez związki zawodowe zadań ustawowych w zakresie ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych jest właśnie współdziałanie w procesie stanowienia aktów prawnych oraz obrona interesów indywidualnych pracowników. Obowiązek współdziałania ograniczony zatem pozostaje do podejmowania aktów generalnych, których przedmiotem jest regulacja w zakresie obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, dotyczących nieokreślonej grupy osób. Skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek pominięcia związków zawodowych w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Daje on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (w całości), gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). Podkreślić zatem należy, iż materia uregulowana uchwałą wymagała zastosowania trybu, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych, a zatem rada winna była skierować założenia albo projekt uchwały do odpowiednich władz statutowych związku, określając na piśmie termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni (z możliwością skrócenia tego terminu do 21 dni z uwagi na ważny interes publiczny, co wymagałoby szczególnego uzasadnienia). Z art. 19 ust. 2 zdanie czwarte ustawy o związkach zawodowych wynika, że bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Stosownie do zapisów art. 19 ust. 2¹ ustawy o związkach zawodowych założenia albo projekt uchwały winien być przekazany również na odpowiedni adres elektroniczny

wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie. Dalsze zasady procedowania zapisane w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych są pochodną obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 i 2¹ i dotyczą sytuacji odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku. W świetle poczynionych ustaleń projekt uchwały nie został przedstawiony związkom zawodowym do zaopiniowania, co w ocenie organu nadzoru jest wystarczające do stwierdzenia, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Ponadto wątpliwości organu nadzoru co do jednoznaczności przepisu budzi zapis § 3 uchwały zgodnie, z którym jeżeli warunki funkcjonowania przedszkola lub szkoły podstawowej powodują znaczne zwiększenie zadań dyrektora szkoły, można zwolnić dyrektora szkoły od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela. Podobnie w § 4 uchwały rada nie wskazała kategorycznie organu uprawnionego do „cofnięcia obniżki lub zwolnienia”. W myśl przywołanego wyżej przepisu obniżka godzin, o której mowa w § 1 i § 2 lub zwolnienie z obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela, może być cofnięte w każdym czasie, bez potrzeby wypowiedzenia, jeżeli zaistnieją przyczyny uzasadniające potrzebę cofnięcia obniżki lub zwolnienia. Powyższe w ocenie organu nadzoru może oznaczać powierzenie organowi wykonującemu uchwałę kompetencję do zwalniania – na podstawie niniejszej uchwały – wyłącznie dyrektora szkoły od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela. Zdaniem organu nadzoru te regulacje – z uwagi na niewskazanie jednoznacznie organu uprawnionego do zwolnienia - stoją w sprzeczności z art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela. Normy wynikające z przepisów ustawowych stanowią bowiem jasno, że kompetencje organu prowadzącego szkołę lub placówkę w zakresie zwalniania od obowiązku realizacji zajęć wykonuje - w przypadku gminy - nie wójt, burmistrz, prezydent miasta, lecz rada gminy. Ustawa przewiduje możliwość zwolnienia z obowiązku realizacji zajęć, ale to zwolnienie może nastąpić zgodnie z wolą organu uprawnionego do dokonania zwolnienia. W ustawie wyraźnie określono, że uprawnionym do dokonania zwolnienia z obowiązku realizacji zajęć jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 91d pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela). Przekazanie kompetencji w tym zakresie organowi wykonawczemu stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy. Trzeba także mieć na uwadze, że w tym przypadku przekazanie kompetencji innemu podmiotowi prowadzi do bezpodstawnej subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne. Wskazane stanowisko poparte jest ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych (wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/WR 716/14, wyrok WSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/G1 868/11; wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/WR 671/11; wyrok WSA z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II SA/OP 82/11; wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. IV SA/WR 782/10).

Natomiast w § 5 uchwały rada postanowiła, że nauczycielom korzystającym z obniżki, godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw przydziela się tylko w sytuacji, gdy nie ma możliwości realizacji tych godzin przez innego nauczyciela. Przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela precyzyjnie wskazuje materie pozostawione do uregulowania w uchwale rady gminy, do których nie należą zasady przydzielania godzin ponadwymiarowych i doraźnych zastępstw. Takie regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. W odniesieniu zatem do stanowienia aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa dodatkowo, że akty tego typu ustanawiane są jedynie na podstawie

i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że prawodawca lokalny uprawniony jest jedynie do unormowania ściśle określonych przez ustawę kwestii, a wszelkie wykroczenie poza upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa. Pogląd ten podziela również orzecznictwo sądów administracyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska w Gostyniu
Burmistrz Gostynia