



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3449



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.97.34.2014.MW

Wrocław, dnia 28 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Oława z dnia 27 czerwca 2014 r. nr **LXVII/403/2014** w sprawie określenia: - zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorowi i wicedyrektorowi oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć; - tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów oraz logopedów.

Uzasadnienie

Dnia 27 czerwca 2014 r. Rada Gminy Oława podjęła uchwałę nr LXVII/403/2014 w sprawie określenia: - zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorowi i wicedyrektorowi oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie, któremu powierzono stanowisko kierownicze oraz przyznania zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć; - tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów oraz logopedów, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167 ze zm.), a ponadto § 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, dalej jako „ustawa”).

Podjęta uchwała realizuje kompetencję przyznaną Radzie Gminy w art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy, zgodnie z którymi *organ prowadzący szkołę lub placówkę określa zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.* W art. 42 ust. 6 ustawy stwierdza się, że *dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.* Z kolei w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela ustalony został tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć.

W toku postępowania nadzorczego względem uchwały organ nadzoru pismem z dnia 18 lipca 2014 r. znak NK-N.4131.97.34.2014.MW zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy o udzielenie informacji, czy zrealizowano obowiązek przedłożenia założeń albo projektu powyższej uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Pismem z dnia 21 lipca 2014 r. znak BR.0711.43.2014 Przewodniczący Rady Gminy poinformował organ nadzoru, że projekt uchwały był konsultowany ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego, który wydał w sprawie pozytywną opinię.

Zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust. 1). Organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. (ust. 2). Założenia albo projekty aktów prawnych, o których wyżej mowa, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie (ust. 2¹).

W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ustalić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego. Aktualnie w Polsce działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności - w rozumieniu art. 6 ustawy o Komisji Trójstronnej - a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Rada Gminy Oława, podejmując uchwałę, na mocy której określa się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli, powinna przeprowadzić procedurę konsultacyjną według art. 19 ustawy

o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Następuje w tym przypadku bowiem ingerencja w sferę stosunku pracy.

Choć przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 805/04).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę na następujące istotne naruszenie prawa.

W § 1 przedmiotowej uchwały określono wymiar obniżek w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, przysługujący dyrektorom, wicedyrektorom szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Oława oraz nauczycielom pełniącym obowiązki kierownicze w zastępstwie. W § 2 uchwały stwierdza się natomiast, że *Wójt Gminy Oława na wniosek nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze może częściowo lub całkowicie zwolnić ich z realizacji zajęć obowiązkowych*. Tymczasem zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 42 ust. 7 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. Jak wskazano wyżej, art. 42 ust. 7 ustawy łączy w sobie kilka kompetencji, w tym w pkt 2 do określenia zasad udzielania i rozmiaru zniżek w tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć. Równocześnie jednak ustawodawca stwierdza w tym samym punkcie, że organ prowadzący przyznaje także zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy. Z tak skonstruowanego przepisu kompetencyjnego jak i z treści art. 91d ustawy wynika, że obydwie kompetencje realizuje Rada Gminy, czyli określa zasady udzielania i rozmiar zniżek w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć jak również przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji tych zajęć. Za niedopuszczalne należy zatem uznać modyfikację przepisu ustawy, wyraźnie wskazującego na właściwość Rady Gminy w realizacji zadań i kompetencji organu prowadzącego, określonych w art. 42 ust. 7 ustawy, i przekazanie tych uprawnień drogą uchwały Wójtowi.

Dodatkowo trzeba wskazać, że § 2 uchwały umożliwia Wójtowi podważenie mocy obowiązującej regulacji zawartej w § 1 uchwały. W § 1 uchwały Rada Gminy określiła bowiem rozmiar zniżek w realizacji obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć dla dyrektorów i wicedyrektorów oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Oława. W § 2 uchwały przyznała natomiast Wójtowi Gminy prawo do dokonywania częściowych zwolnień nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze z realizacji zajęć obowiązkowych. Kompetencje te są częściowo tożsame, bowiem dyrektorzy, wicedyrektorzy mieszczą się w kategorii „nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze” (na co wskazuje także art. 42 ust. 6 ustawy), a zwolnienie częściowe z realizacji zajęć obowiązkowych należy rozumieć jako obniżkę w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć (co również wynika z treści art. 42 ust. 6 ustawy).

Opisane wyżej działania Rady Gminy kłócą się z hierarchią źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu wy-

nika zobowiązanie organu władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego - do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W świetle powyższego stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz