



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 listopada 2023 r.

Poz. 6163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.377.2023.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/496/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie zasad obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli.

Uzasadnienie

W dniu 12 października 2023 r. Rada Gminy Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr LIX/496/2023 w sprawie zasad obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 23 października 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia powyższego aktu stanowi art. 42 ust. 6 i 7 i art. 42a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾. W myśl art. 42 ust. 6 tej ustawy *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. Zgodnie zaś z art. 42 ust. 7 ww. aktu Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:*

- 1) *zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;*
- 2) *zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;*
- 3) *tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:*
 - a) *nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość,*
 - b) *pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin,*
 - c) *nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin,*

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r., poz. 984 z późn. zm.).

d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin.

Z kolei, na podstawie art. 42a ust. 1 Karty Nauczyciela Organ prowadzący szkołę lub placówkę może określić przypadki, w jakich nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze zajęć można obniżyć tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć, oraz warunki i tryb tego obniżenia.

W wyniku badania zgodności z prawem podjętej w tym przedmiocie uchwały Nr LIX/496/2023 stwierdzono jednak, że jej uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienie formalne, ponadto także postanowienie zawarte w §3 tego aktu jest niezgodne z prawem.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania w szkołach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Kołobrzeg, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący zasad udzielania obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych²⁾, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁾.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W myśl zaś ust. 2 tej regulacji organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami 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 następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

A zatem, przywołane w cyt. unormowaniu organy zobligowane są kierować założeniami i projektami aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnego związku celem przedstawienia opinii. Ażeby ustalić, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, że 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 zawiera regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione są do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany jest do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania w trybie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Nie ma przy tym znaczenia, czy pracownicy, których dany akt prawny dotyczy, są członkami danej organizacji związkowej, jeśli jest ona reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

W myśl art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające powyższe kryterium reprezentatywności, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej

²⁾ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854).

³⁾ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.).

zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze⁴). Aktualnie kryterium reprezentatywności spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych (informacja o związkach zawodowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zamieszczona jest na stronie <https://www.gov.pl/web/dialog/zwiazki-zawodowe>).

Skoro więc uchwała Nr LIX/496/2023 jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup nauczycieli, czyli określenia dla nich zasad obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych wychowawczych i opiekuńczych oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych.

W rezultacie ustalono, że organy Gminy Kołobrzeg naruszyły ciężący na nich ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procesie legislacyjnym, albowiem projekt uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim związkom zawodowym. Jak wynika z pism⁵) Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg o wydanie opinii do projektu uchwały Nr LIX/496/2023 wystąpiono jedynie do oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Kołobrzegu oraz do Komisji Międzyzakładowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w Kołobrzegu.

W związku z powyższym, wobec faktu, że w procesie opiniowania projektu przedmiotowej uchwały wyłączono Forum Związków Zawodowych, uchwała ta obciążona jest istotną wadą prawną. Stosownie do treści uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. akt I PZP 2/93, uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub o projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru czynności przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (...). W uzasadnieniu do ww. uchwały Sąd Najwyższy zaakcentował również, że zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, wypadek, w którym świadomie i celowo pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej, jak tylko naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, że Rada Gminy Kołobrzeg wykonując uprawnienie wynikające z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela w sposób niezgodny z prawem unormowała kwestię zwolnień nauczycieli pełniących funkcje kierownicze z realizacji zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych.

W § 3 uchwały Nr LIX/496/2023 Rada postanowiła, że: Wójt Gminy Kołobrzeg może w uzasadnionych przypadkach zwolnić dyrektora szkoły z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć, określonego w tabeli w §1 ust. 1, jeżeli warunki funkcjonowania szkoły powodują znaczne zwiększenie zadań dyrektora.

Interpretując jednak normy zawarte w art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela oraz mając na względzie, że podjęte na ich podstawie uchwały są aktami prawa miejscowego, należy zwrócić uwagę na konieczność uregulowania powyższych kwestii w sposób uniwersalny i równy dla wszystkich jej adresatów.

Na przestrzeni ostatnich lat w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w wyraźny sposób wykształcił się pogląd negujący możliwość przyznawania obniżek tygodniowego wymiaru godzin zajęć bądź zwolnień od obowiązku ich realizacji – wymienionym z imienia i nazwiska dyrektorom konkretnych placówek oświatowych. W judykaturze zwraca się przede wszystkim uwagę, że przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć bądź obniżenie pensum dyrektorowi konkretnej placówki narusza zasadę równości. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 7 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5170/21, III OSK 5192/21, III OSK 5218/21 w takim przypadku mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamyh warunków pracy, wielkości i typu szkoły w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystałby wyłącznie dyrektor jednej z nich. W związku z tym organ winien określić warunki zwolnienia jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 KN, we wszystkich placówkach spełniających określone

⁴) Wyrok NSA z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1435/17.

⁵) Pisma: z dnia 8 listopada 2023 r., znak: ORG. 033.34.2022 i z dnia 15 listopada 2023 r., znak: ORG.033.34.2023.

kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina. Taki zaś akt – jako zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym – stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 18 lutego 2020 r., II SA/Ol 1116/19). Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że organ prowadzący nie posiada kompetencji do indywidualnego zwolnienia dyrektora (wskazanego z imienia i nazwiska) konkretnej placówki od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

Sąd wskazuje w ww. orzeczeniach również, że przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ma charakter stricte ustrojowy, natomiast granice przyznanego uprawnienia i jego istota określona została w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, z którego wynika, że obniżenie obowiązkowego wymiaru godzin zajęć bądź zwolnienie z obowiązku ich realizacji powinno przyjąć formę zasad skierowanych do wszystkich nauczycieli, o których mowa w tym przepisie, uwzględniających wielkość i typ szkoły, a także warunki pracy. Organ winien więc określić warunki zwolnienia bądź obniżenia wymiaru godzin zajęć jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. To zatem ustalone przez organ prowadzący w drodze aktu o charakterze normatywnym zasady mają stanowić bezpośrednie źródło uprawnień dla adresatów norm w nich zawartych. W ten sposób bowiem, każdy nauczyciel wykonujący obowiązki na stanowisku kierowniczym przy spełnieniu jasno sformułowanych w tego rodzaju uchwale przesłanek będzie mógł korzystać na takich samych zasadach jak inni nauczyciele (a więc równych) z uprawnień przewidzianych w tej uchwale.

W świetle powyższego zatem, nie jest prawidłowe postanowienie zamieszczone w §3 uchwały Nr LIX/496/2023. Po pierwsze bowiem warunek uzyskania zwolnienia z obowiązku realizacji godzin zajęć jest nieprecyzyjny i niedookreślony, ponieważ uchwałodawca posłużył się tutaj zwrotem „jeżeli warunki funkcjonowania szkoły powodują znaczne zwiększenie zadań dyrektora”, nie wskazując, jak należy je rozumieć. Po drugie, stanowiąc w ten sposób Rada przyznała organowi wykonawczemu Gminy Kołobrzeg kompetencję do jednostronnego arbitralnego decydowania, kiedy dany wniosek dyrektora zasługuje na uwzględnienie, to znaczy, czy przedstawione w nim argumenty pozwalają na przyjęcie, że zadania dyrektora zwiększyły się „znacznie”. Tymczasem, w akcie prawa miejscowego reguły te powinny być jasno określone i jednakowe dla wszystkich jego odbiorców, bez pozostawienia organowi wskazanemu w akcie luzu decyzyjnego w tym zakresie.

Wobec przedstawionej argumentacji, zarówno z uwagi na uchybienie formalne, jak i naruszenie przepisów prawa materialnego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/496/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie zasad obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski