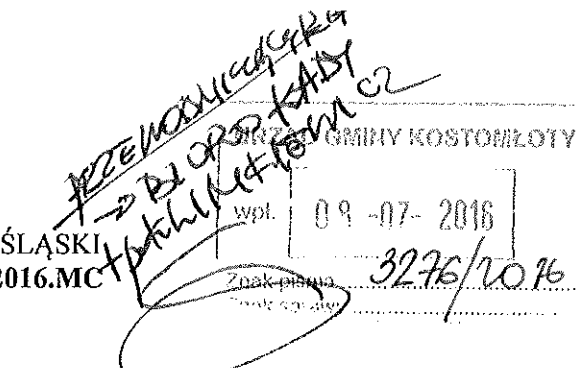




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.54.8.2016.MC



Wrocław, 1 lipca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/146/16 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty na sesji w dniu 31 maja 2016 r., działając na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 42 ust. 7 pkt 3 w związku z ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.) oraz art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.) podjęła uchwałę Nr XXIII/146/16 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz nauczycieli pełniących obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze- zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881).

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie §1 ust. 2 we fragmencie: "z tym, że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo" uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podjęta uchwała realizuje kompetencję przyznaną Radzie Gminy Kostomłoty w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), zgodnie z którym: „Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: (...) 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć 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, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość”. Artykuł 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje, iż organem prowadzącym jest, w tym zakresie, rada gminy.

W toku postępowania nadzorczego względem uchwały organ nadzoru pismem z dnia 14 maja 2016 r. znak NK-N.4131.54.8-9.2016.MC zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Kostomłoty o udzielenie informacji czy zrealizowano obowiązek przedłożenia projektu powyższej uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Pismem z dnia 20 czerwca 2016 r. znak RG.0004.25.2016 Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że uchwała ta nie została przekazana to zaopiniowania organizacjom związkowym, gdyż ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela nie przewiduje uzgadniania ze związkami zawodowymi treści uchwał rady gminy uchwalonych na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3.

Z powyższym wyjaśnieniem nie sposób się jednak zgodzić. Analizując bowiem kwestię czy projekt przedmiotowej uchwały podlega opiniowaniu należało bowiem wziąć pod uwagę nie tylko przepisy ustawy Karta Nauczyciela, lecz także przepisy innych ustaw, w których ustawodawca wypowiada się w tym zakresie. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w języku prawniczym pojęcia opiniowania i uzgadniania nie oznaczają tej samej czynności. Terminy te, co do zasady, oznaczają czynności o charakterze konsultacyjnym lecz o innym charakterze. Wydana opinia nie posiada charakteru wiążącego dla organu występującego o nią, w przeciwieństwie do wydanego uzgodnienia, które to taki charakter posiada.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015r. 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. Z kolei w myśl ust. 2 art. 19 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.

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 Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego 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.

Badana uchwała ingeruje w sferę stosunku pracy, konkretnie w obowiązki pracowników dotyczące obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych. Zwrócenie się o opinię do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych w procesie jej uchwalania było zatem konieczne. Za takie 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 pracownikami,

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.

Mając na uwadze powyższe, organizacjami związkowymi, spełniającymi kryterium reprezentatywności na dzień dzisiejszy są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (lub ZNP). Do tych organizacji należało przedłożyć projekt badanej uchwały. Takiego wymogu jednak nie dopełniono.

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, niewykonanie 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).

Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę na istotne naruszenie prawa zawarte w następującym przepisie uchwały.

Zgodnie z dyspozycją §1 ust.2 uchwały "Powyższe ustalenia dotyczą również nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze w zastępstwie za nauczycieli, którym powierzono te stanowiska z tym, że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo". Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja uchwały we fragmencie: „z tym, że obowiązują one tych nauczycieli od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zlecono nauczycielowi zastępstwo” stanowi istotne naruszenie art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, który nakazuje obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć albo zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć nie tylko nauczycielom zajmującym w szkole stanowiska kierownicze, ale także nauczycielom, którym obowiązki kierownicze powierzono w zastępstwie tych osób. Oznacza to, że wspomniane obniżenie wymiaru godzin albo zwolnienie z obowiązku realizacji zajęć nastąpić powinno z chwilą powierzenia obowiązków kierowniczych i nie może być decyzją Rady odłożone w czasie. Przyjąć zatem należy, że Rada Gminy Kostomłoty – przyjmując zakwestionowany fragment § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały – dokonała modyfikacji norm ustawowych, co uznać trzeba za istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje – jako wysoce dezinformujące – stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Ponadto, jako że zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny i zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie mogą one naruszać istoty wolności i praw, to Rada nie może dyskryminować nauczycieli tylko z tego powodu, że funkcję kierowniczą pełnią w zastępstwie. Ustawa tego rodzaju rozróżnienia nie przewiduje i przez to prawodawca miejscowy również nie może go wprowadzać. Odmienne działanie stanowi naruszenie zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (czego prawo nie rozróżnia, tego nie należy rozróżniać).

W świetle powyższego stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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



Paweł Hreniak

