



Kielce, dnia 19-04-2024

Znak:PNK.I.4130.87.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXIII/362/2024 Rady Gminy Łączna z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie określenia rozmiaru obniżek w tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć nauczycieli – w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łączna na sesji w dniu 18 marca 2024 r. podjęła uchwałę nr LXIII/362/2024 w sprawie określenia rozmiaru obniżek w tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin zajęć nauczycieli. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r., który następnie pismem z dnia 8 kwietnia 2024 r. zawiadomił Przewodniczącą Rady Gminy Łączna o wszczęciu postępowania nadzorczego i określił termin na złożenie wyjaśnień odnośnie do zgłoszonych zastrzeżeń. W odpowiedzi na zawiadomienie Rada Gminy Łączna w piśmie z dnia 12 kwietnia 2024 r. wskazała, że projekt uchwały nie był przedłożony do zaopiniowania związkom zawodowym.

Rada Gminy Łączna podjęła uchwałę na podstawie art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.). Art. 42 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela stanowi, iż 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. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela 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. Jednocześnie w myśl art. 91d pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 i 10a, art. 42 ust. 7, art. 42a ust. 1, art. 49 ust. 2, art. 70a ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 – wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały pod względem legalności, mając na uwadze wyjaśnienia Rady Gminy Łączna organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854; dalej: u. z. z.). Stosownie do art. 19 ust. 1 u. z. z. organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, 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. Z kolei zgodnie z art. 19 ust. 2 u. z. z. 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 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. Natomiast w świetle art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.) 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 u. z. z.; 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy łączna naruszyła ciężący na niej ustawowy obowiązek zapewnienia udziału reprezentatywnej organizacji związkowej w procesie legislacyjnym uchwały, bowiem podjęła uchwałę z pominięciem przedłożenia jej projektu do zaopiniowania związkom zawodowym. Przedmiot regulacji uchwały dotyczy sfery uprawnień pracowniczych nauczycieli – dyrektorów, wicedyrektorów i nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina łączna, a zatem mieści się w zakresie kompetencji związków zawodowych. Otóż związki zawodowe są powołane do reprezentowania i obrony praw pracowników oraz ich interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 u. z. z.), reprezentują one pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 u. z. z.), a nadto współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 u. z. z.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt: OSK 974/04 wskazał, iż ustalenie obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli jako dotyczące bezpośrednio praw i interesów pracowniczych jednej z grup ludności należącej do społeczności lokalnej leży w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

W związku z powyższym należy uznać, że za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego będzie zawierać regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, to właściwe reprezentatywne organizacje związkowe są uprawnione do zaopiniowania projektu takiego aktu, zaś organ prawodawczy jest zobligowany do przedłożenia projektu danego aktu do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i ust. 2 u. z. z. Uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 u. z. z., jest niezależne od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze będącym przedmiotem regulacji danego aktu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2021 r. sygn. akt: II SA/Bk 807/21). A zatem 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. Daje on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r. sygn. akt: II SA/Wa 2329/13). Uchylenie się zatem organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. akt: I OPS 2/10).

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta również z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela. Rada Gminy Łączna nie zrealizowała w pełni kompetencji ustawowej wynikającej z tego przepisu, ponieważ określając w § 1 uchwały w sposób "widełkowy" rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie wskazała zasad udzielania obniżek w konkretnym rozmiarze. A zatem w uchwale nie zostały uregulowane zasady (kryteria), w oparciu o które ma nastąpić przyznanie poszczególnym podmiotom obniżki w konkretnej wysokości godzin. Tymczasem w świetle art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela rada gminy jest zobowiązana określić zasady udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Podkreślenia wymaga, że w doktrynie jak i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonywania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując swoją kompetencję organ musi uwzględniać treść normy prawnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r. sygn. akt: I OSK 986/20).

W świetle przedstawionego stanu rzeczy, wobec podjęcia przez Radę Gminy łączna uchwały z istotnym naruszeniem prawa należy uznać, iż stwierdzenie nieważności uchwały w całości i tym samym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego jest konieczne oraz w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski