

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.168.2017.AHOR
z dnia 19 lipca 2017 r.

Rada Gminy Bledzew

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXXVI/217/17 Rady Gminy Bledzew z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pedagogów.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2017 r. Rada Gminy Bledzew podjęła Uchwałę Nr XXXVI/217/17 w sprawie obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pedagogów. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2017.1189 j.t.) w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t.).

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę określa zasady udzielania i rozmiar obniżek 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, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz. Stosownie zaś do pkt 3 organ prowadzący szkołę lub placówkę określa 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 wspomaganie 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.

Z uwagi na przedmiot regulacji (określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla wskazanych w uchwale grup zawodowych) uchwałę tę należy zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, ponieważ dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych. Tym samym jej projekt powinien zostać poddany konsultacjom ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w

zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust.1). Stosownie do treści ust. 2 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. Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, 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 razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3). Związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji (art. 19 ust. 4).

Stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego - do której odwołuje się ustawa o związkach zawodowych - 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 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. Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Wszystkie te organizacje związkowe były więc uprawnione do zaopiniowania projektu kwestionowanej uchwały.

Podkreślić należy, że jeśli przepisy w ramach katalogu formalnych warunków podjęcia uchwały w danej sprawie przewidują konieczność przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania właściwym związkom zawodowym, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa. Uchwała rady gminy w sprawie obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pedagogów jest aktem prawa miejscowego, który podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 2961/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. II SA/Go 182/16).

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru z dnia 7 lipca 2017 r., znak NK-I.4130.2.31.2017.AHor, Sekretarz Gminy działający z upoważnienia Wójta Gminy Bledzew w piśmie z dnia 13 lipca br., znak OR.S.0006.6.2017, wyjaśnił, że projekt kwestionowanej uchwały nie został przekazany do zaopiniowania reprezentatywnym związkom zawodowym.

Ponadto organ nadzoru zwraca również uwagę, że przepis o wejściu w życie uchwały tj. § 5, zgodnie z którym "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowy Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2017 r." jest nieprawidłowy i istotnie narusza prawo. Rada zawarła w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera

mocy obowiązującej od dnia 1 września 2017 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 r.”.

Reasumując: niedopełnienie procedury opiniodawczej stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności w całości badanej Uchwały Nr XXXVI/217/17 Rady Gminy Bledzew.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek