

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.213.2019.ACZE

z dnia 24 października 2019 r.

Rada Gminy Lipinki Łużyckie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 19 września 2019 r. nr VII/50/2019 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2019 r. Rada Gminy Lipinki Łużyckie podjęła uchwałę nr VII/50/2019 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2019 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (dz.U.2018.967 t.j.) w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2019.263 j.t.).

Z uwagi na przedmiot regulacji 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 o Radzie Dialogu Społecznego 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 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.

Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu

terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii (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 (Dz.U.2018.2232) - 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 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. 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.

W celu zweryfikowania, czy projekt uchwały Nr VII/50/2019 Rady Gminy Lipinki Łużyckie, określający tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, został przedłożony do zaopiniowania związkom zawodowym, pismem z dnia 17 października 2019 r., znak: NK-I.4130.30.21.2019.ACze, wystąpiono w tej sprawie do Wójta Gminy. W piśmie z dnia 21 października 2019 r. znak: GMK.4420.01.2019, Wójt udzielił odpowiedzi negatywnej.

Dokonując wobec powyższego oceny zgodności z prawem ww. uchwały, należy przypomnieć, iż związki zawodowe, o czym przesądza art. 1 ustawy o związkach zawodowych, powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów zawodowych i socjalnych. Reprezentują one 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).

Jak wynika z orzecznictwa, wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednim (reprezentatywnym) organizacjom związkowym winno się zapewnić możliwość uprzedniego zapoznania się z treścią projektu aktu i jego zaopiniowania. Uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, 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 (wyrok z dnia 28 sierpnia 2013 r, WSA w Warszawie sygn.. akt II SA/Wa 2329/13).

Skoro zatem, 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 tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego), (por. wyrok z dnia 17 września 2015r., WSA w Gorzowie Wlkp., sygn.. akt II SA/Go 405/15).

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 konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile zatem przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji (taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010r. sygn.. akt I OPS 2/10).

Niezależnie od uchybień natury formalnej, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Lipinki Łużyckie podjęła uchwałę z przekroczeniem zakresu delegacji wynikającej z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. c Karty Nauczyciela.

Zgodnie bowiem z powołanym wyżej przepisem, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć 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. Powyższy przepis został dodany do ustawy Karta Nauczyciela mocą art. 6 pkt 14 lit. d ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2245). Powyższa zmiana weszła w życie 1 września 2019r. Na mocy ww. delegacji ustawowej organ określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, a nie zasady ustalania, uzależniając tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli od liczby dzieci 6-letnich w grupie. Delegacja ustawowa, nie upoważnia Rady do ustalenia jakichkolwiek zasad, które mogłyby wpłynąć na tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

Intencją ustawodawcy udzielającego upoważnienia organom prowadzącym szkołę lub placówkę było przyznanie kompetencji do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli pracujących z tzw. "grupami mieszanymi", które należy rozumieć jako grupy, w których dzieci 6-letnie przebywają razem z dziećmi młodszymi.

Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem w orzecznictwie i doktrynie, akty prawa miejscowego stanowione przez organu jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia (art. 94 Konstytucji RP). Wadliwe są zatem zarówno akty, które zostały wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak i takie, które opierały się na upoważnieniu, ale wykroczyły poza jego granice. Wykroczenie to może polegać również na niezrozumieniu intencji ustawodawcy udzielającego upoważnienia i wydaniu aktu prawa

miejscowego sprzecznego z ratio legis przepisu upoważniającego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt : III SA/Lu 107/14).

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt