



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4596

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.150.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 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)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVIII/349/2023 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zwolnienia od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć Dyrektorów Zespołów Szkół - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Miejska Krzywina podjęła uchwałę nr XLVIII/349/2023 w sprawie zwolnienia od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć Dyrektorów Zespołów Szkół, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.) oraz § 2 ust.1 Uchwały Nr XXV/196/2021 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska Krzywina określiła, że „Zwalnia się w roku szkolnym 2023/2024 od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, określonego w § 1 ust. 1 Uchwały Nr XXV/196/2021 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych" dyrektorów szkół określonych w tym przepisie.

Zgodnie z przepisem art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej jako „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". Doprecyzowujący powyższą normę przepis art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi, że 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 (tj. zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych).

W ocenie organu nadzoru oceniana uchwała jest wadliwa pod względem materialnym - organ stanowiący nie miał bowiem kompetencji do indywidualnego zwolnienia dyrektorów, wymienionych z imienia i nazwiska, konkretnych szkół od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć. Przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dyrektorom konkretnych placówek narusza zasadę równości, gdyż może dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamy warunków pracy, wielkości i typu placówki, w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystałby wyłącznie dyrektor jednej z nich. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W kontekście powyższego, zwrócić również należy uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wobec uchwały, mocą której dokonano imiennego zwolnienia dyrektora szkoły od obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć.

Sąd ten w uzasadnieniu do wyroku z 18 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 1116/19, CBOSA) stwierdził: „Nie można jednak zgodzić się ze stanowiskiem organu (dotyczy organu gminy), że uchwała taka ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Słusznie bowiem twierdzi skarżący, że to akt prawa miejscowego. Przy czym dotyczy to nie tylko kwestii właściwej publikacji aktu, ale także jego treści. Wskazać bowiem należy, że z powołanych przepisów art. 42 ust. 7 pkt 2 K.n. oraz art. 42 ust. 6 K.n. nie wynika, aby rada jako organ prowadzący szkołę lub placówkę uprawniona była do przyznawania indywidualnych zwolnień od obowiązku realizacji zajęć. Należy bowiem zauważyć, że art. 42 ust. 7 pkt 2 K.n. wskazuje jedynie, który podmiot jest uprawniony do przyznania zwolnienia. Przy czym nawet w tym przepisie brak jest wskazania, że chodzi tu o zwolnienia indywidualne. Natomiast warunki zwolnienia określa art. 42 ust. 6 K.n. Stosownie zaś do tego przepisu 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 lub zwalnia z obowiązku jego realizacji. Przy czym – jak stanowi powołany przepis – jest to uzależnione od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy. Zatem organ prowadzący nie może przyznać zwolnienia indywidualnego dyrektorowi (wicedyrektorowi lub nauczycielowi pełniącemu obowiązki kierownicze) konkretnej placówki i to jeszcze wskazanemu z imienia i nazwiska, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Przyznanie bowiem zwolnienia dyrektorowi konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie arbitralne i naruszałoby zasadę równości. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamy 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 K.n., we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina. Taki zaś akt normatywny, zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, gdzie przez cechę generalności organ uznaje to, że definiuje ona krąg adresatów obejmujący ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą, jest aktem prawa miejscowego”.

W świetle powyższego, rada jest uprawniona do określenia warunków zwolnienia jednakowych dla wszystkich osób określonych w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu przesłanek ustawowych, o których mowa w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela), dla których organem prowadzącym jest gmina (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 czerwca 2022 r., III OSK 5170/21, LEX nr 3355603).

Powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że w § 3 badanej uchwały Rada Miejska Krzywinia przyjęła: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Brak postanowienia o ogłoszeniu przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów”. Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie, ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Zgodnie z treścią art. 42 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40): „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...)”. W świetle art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów).

Uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 10 maja 2011 r., II SA/Op 82/11, LEX nr 1134864). Brak publikacji aktu prawa miejscowego powoduje, że taki akt nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji.

Organ nadzoru stwierdził również istotne naruszenie art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), dalej jako „uzz”, polegające na niewystąpieniu do reprezentatywnych organizacji związkowych o uzyskanie opinii do projektu uchwały. Zgodnie z art. 19 ust. 1 uzz, 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.

Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, pismem z dnia 29 marca 2023 r., zwrócił się do Rady Miejskiej Krzywinia z zapytaniem, czy założenia albo projekt przedmiotowej uchwały zostały skierowane celem zaopiniowania do odpowiednich władz statutowych właściwych związków – zgodnie z art. 19 ust. 1-2¹ uzz. Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń pismem z dnia 4 kwietnia 2023 r., znak: ROR.0711.48.2023 poinformował, że nadzorowana uchwała nie była skierowana celem uzgodnienia do odpowiednich władz statutowych właściwych związków zawodowych.

W myśl art. 19 ust. 2 uzz, 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. W świetle powyższego, ustawodawca postanowił o prawie organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przy czym pojęcie aktu prawnego jest pojęciem szerszym niż pojęcie aktu normatywnego. Aktem prawnym jest zarówno akt normatywny, jakim jest ustawa, rozporządzenie oraz akt prawa miejscowego oraz akt, który nie ma cech aktu prawa miejscowego, np. o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego wydanego w postaci uchwały, zarządzenia.

Przedmiotowa uchwała dotyczy interesów pracowniczych, czego skutkiem jest obowiązek organu samorządu terytorialnego skierowania projektu uchwały do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnych organizacji związkowych określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni, czego nie uczyniono. Uprawnienie związków zawodowych do zaopiniowania zgodnie z art. 19 uzz założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, jest bowiem niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Określenie w uchwale, zwolnienia od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć Dyrektorów Zespołów Szkół, jako dotyczące praw i interesów określonej grupy ludności wchodzącej w skład danej społeczności lokalnej, mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 uzz). Związki zawodowe reprezentują osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 uzz). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 uzz).

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 w rozumieniu ustawy. 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 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 29 listopada 2010 r. (sygn. akt I OPS 2/10, CBOSA).

Prezentowany wyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, wyrok WSA w Kielcach z 4 października 2012 r. sygn. akt II SA/Ke 551/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Go 829/13, wyrok NSA z 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2961/14, wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., III OSK 5192/21 – opublikowane baza orzeczeń nsa.gov.pl). Brak wystąpienia Gminy Miejskiej Krzywinia o opinię związków zawodowych, a tym samym wypełnienia ciężącego na niej ustawowego obowiązku, skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 i 2 uzz.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Krzywinia

Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń