



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.224.2018.22

Poznań, 23 maja 2018 r.



2788/18

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

**orzekam**

nieważność uchwały nr 372/18 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie określania zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dla kadry kierowniczej i nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Na sesji 20 kwietnia 2018 r. Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła uchwałę nr 372/18 w sprawie określania zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dla kadry kierowniczej i nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek (zwaną dalej: „uchwałą”).

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 kwietnia 2018 r.

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

Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o ogłaszaniu aktów”.

Na wstępie wyjaśnić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Co prawda sam ustawodawca wprost o tym nie przesądza, jednakże charakter norm zawartych w uchwale pozwala na jej zakwalifikowanie do kategorii aktów prawa miejscowego.

Brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; dalej: „Konstytucja RP”). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze *generalnym i abstrakcyjnym* (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym



normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06).

Mając na względzie powyższe kryteria, uznać należy, że oceniana uchwała, podjęta w granicach i na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (dalej: „Karta Nauczyciela”), zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy wszystkich szkół i przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek, i jest zaadresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób, którymi są nauczyciele, którym powierzono stanowiska kierownicze w tych placówkach. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie Gminy Przykona.

Kwalifikacja prawna uchwał podejmowanych na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 385/04, wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Op 82/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16).

Uznanie badanej uchwały jako aktu prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem. Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego jako warunku jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 Konstytucji RP. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 tejże ustawy.

Oceniana uchwała nie zawiera postanowienia o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co stoi w sprzeczności z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów.

Ponadto Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła omawianą uchwałę z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881), zwanej dalej: „ustawą o związkach zawodowych”.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych 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”. Stosownie do zapisów przywołanego art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. 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. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Nie ulega wątpliwości, że badana uchwała dotyka materii objętej zadaniami związków zawodowych, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników.



Zgodnie z art. 6 teŝe ustawy związki zawodowe wspólcześnie uczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Realizacji tego uprawnienia słuŝą m. in. kompetencje opiniodawczo-konsultacyjne związków zawodowych, a wiêc takŝe moŝliwość opiniowania aktów prawnych regulujących prawa i obowiązki pracowników. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 829/13) wyjaśnił, ŝe formą wykonywania przez związki zawodowe zadań ustawowych w zakresie ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych jest właŝnie wespółdziałanie w procesie stanowienia aktów prawnych oraz obrona interesów indywidualnych pracowników. Obowiązek wespółdziałania ograniczony pozostaje do podejmowania aktów generalnych, których przedmiotem jest regulacja w zakresie obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, dotyczących nieokreślonej grupy osób. 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 o samorządzie gminy. Daje on podstawę do stwierdzenia niewaŝności uchwały, gdyŝ godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego).

Rada Miejska Gminy Opatówek podejmując uchwałę, na mocy której następuje określenie zasad udzielania i rozmiar obniŝek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dla kadry kierowniczej i nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolu (art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela), powinna przeprowadzić procedurę konsultacyjną według art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zachodzi tu bowiem ingerencja w sferę stosunku pracy, konkretnie w uprawnienia pracowników dotyczące czasu pracy. Rada winna zatem była skierować załoŝenia albo projekt uchwały do odpowiednich władz statutowych związku, określając na piśmie termin przedstawienia opinii nie krótszy niŝ 30 dni (z moŝliwością skrócenia tego terminu do 21 dni z uwagi na waŝny interes publiczny, co wymagałoby szczególnego uzasadnienia). Z art. 19 ust. 2 ww. ustawy wynika, ŝe bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia załoŝeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Stosownie do zapisów art. 19 ust. 2<sup>1</sup> ww. ustawy załoŝenia albo projekt uchwały winien być przekazany równieŝ na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właŝciwy organ statutowy związku, nie póŝniej niŝ w dniu ich doręczenia na piśmie. Dalsze zasady procedowania zapisane w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych są pochodną obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 i 2<sup>1</sup> i dotyczą sytuacji odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku.

W niniejszej sprawie procedura ta nie została zachowana. Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Opatówek (pismo z dnia 17 maja 2018 r., znak OAOG.RG.0711.19.2018) wynika, ŝe projekt przedmiotowej uchwały nie został skierowany do odpowiednich władz statutowych właŝciwych związków zawodowych celem zaopiniowania. Tym samym stwierdzić naleŝy, ŝe uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, co rodzi konieczność stwierdzenia jej niewaŝności w całości.

Z uwagi na powyŝsze, naleŝało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze moŝe być zaskarŝone 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  
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:  
Rada Miejska Gminy Opatówek  
Burmistrz Gminy Opatówek