

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Dnia 5 października 2015 r.
Sygn. akt II SA/Go 405/15

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIEJSKI ZBĄSZYNEK		
WPRZYJĘTO	07 -10- 2015	WPRZYJĘTO
L. dz. 4831/2015		
Zal.		

*Scant -
Biurowy
+ p. St...*

Burmistrz Zbąszynka
ul. Rynek 1
66 - 210 Zbąszynek

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 października 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza organowi – jako stronie – odpis wyroku z dnia 17 września 2015 r. wraz z uzasadnieniem.

*Procesowni z upływem czasu na
mieszkanie chęć*

SEKRETARZ SĄDOWY
Elżbieta Dzięciolewska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.

¹ Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska
Sędziowie	Sędzia WSA Marek Szumilas Sędzia WSA Sławomir Pauter (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd. Anna Lisowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Zbąszynku

z dnia 25 września 2014 r. nr XLIV/51/2014

w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli specjalistów, nauczycieli wspomagających, doradców zawodowych oraz dla nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

17. 09. 2015

dnia podpis *Lisowska*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zbąszynku w dniu 25 września 2014 r. powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej jako u.s.g. oraz art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tj. Dz.U. z 2014r., poz. 191) podjęła uchwałę nr XLIV/51/2014 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli specjalistów, nauczycieli wspomagających, doradców zawodowych oraz dla nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze.

Zgodnie z § 1 ust. 1 wspomnianej uchwały z dniem 1 stycznia 2015 roku ustalono tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć dydaktycznych i opiekuńczych dla nauczycieli specjalistów: pedagogów, psychologów, logopedów, reedukatorów, terapeutów, rehabilitantów i doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunków kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych w wysokości 35 godzin. Przez jedną godzinę zajęć prowadzonych przez nauczycieli wymienionych w § 1 ust. 1 rozumie się zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały 60 minut. W § 2 organ uchwałodawczy gminy przyjął, że obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono funkcję kierownicze w szkołach Gminy Zbąszynek, określony został w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały, z tym, że zgodnie z ust. 2 tegoż paragrafu w uzasadnionych przypadkach, na wniosek zainteresowanego, Burmistrz może obniżyć lub zwolnić z obowiązkowego wymiaru zajęć określonego w ust. 1. W § 3 wykonanie przedmiotowej uchwały powierzono Burmistrzowi Zbąszynka. Natomiast w § 4 wskazano uchwały Rady Miasta w Zbąszynku, które utraciły moc. W § 5 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwo Lubuskiego.

Powyższa uchwała stała się przedmiotem skargi złożonej przez Wojewodę Lubuskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Organ nadzoru zarzucił skarżonej uchwale istotne naruszenie przepisu art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tj. z 2014 r. poz. 167 ze zm.), albowiem zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych. Tym samym zgodnie z tym przepisem organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych

w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust. 1). Stosownie do treści ust. 2 organ 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 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 lub projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Jak ustalił skarżący między innymi w oparciu o informacje udzielone przez burmistrza Zbąszynka, projekt objętej skargą uchwały nie został zaopiniowany przez reprezentatywne organizacje związkowe, nie został przesłany w/w organizacji związkowej do przedstawienia opinii. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Uprawnienie związków zawodowych do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych wskazanych założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, jest bowiem niezależne od fakty przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Określenie w uchwale obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzi, jako dotyczące praw i interesów określonej grupy ludności wchodzącej w skład danej społeczności lokalnej, mieści się w zakresie objętymi zadaniami związków zawodowych.

Skarżący zakwestionował również § 1 ust. 1 uchwały w zakresie w jakim dotyczą reedukatorów, terapeutów i rehabilitantów. Analiza normy kompetencyjnej zawartej w art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy Karta Nauczyciela prowadzi do wniosku, że katalog podmiotów, dla których ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ma charakter katalogu zamkniętego. Rada na podstawie tego upoważnienia, została umocowana do określenia obowiązkowego wymiaru zajęć tylko i wyłącznie dla tych grup zawodowych, o których w nim mowa. Nie ma natomiast kompetencji do rozszerzenia tego katalogu o inne podmioty nie wymienione w przepisie ustawy takie jak: rehabilitanci, reedukatorzy, terapeuci. Istotne naruszenie prawa stanowi również przepis § 2 ust. 2 uchwały, mocą którego Rada postanowiła, iż w uzasadnionych przypadkach, na wniosek zainteresowanego, Burmistrz może obniżyć lub zwolnić z obowiązkowego wymiaru zajęć określonego w ust. 1. Rada delegowała na organ wykonawczy gminy uprawnienie do obniżenia bądź zwolnienia z obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym

Sygn. akt II SA/Go 405/15

powierzono stanowiska kierownicze. W ocenie skarżącego jest to niedopuszczalne z uwagi na treść art. 42 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którymi to przepisami powyższe uprawnienie należy wyłącznie do rady gminy i ustawodawca nie przewidział możliwości delegowania tych uprawnień na inny podmiot.

W związku z powyższym Wojewoda Lubuski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Zbąszynku uznała podniesione w skardze zarzuty za zasadne, przyznając m.in., że projekt zaskarżonej uchwały nie był poddany konsultacji ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do dyspozycji art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, obejmującą swym zakresem między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – określana dalej jako p.p.s.a.), do których kwalifikuje się zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Zbąszynku XLIV/51/2014 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli specjalistów, nauczycieli wspomagających, doradców zawodowych oraz dla nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze.

Skargę w sprawie wywiódł Wojewoda Lubuski, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.g. Stosownie do treści art. 91 ust. 1 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

Organ nadzoru w terminie zakreślonym przez przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tym

samym Wojewoda prawidłowo przyjął jako podstawę skargi w niniejszej sprawie przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. Organ nadzoru realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (por. postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., II OSK 513/05, Lex nr 186663). Ponadto zgodnie z art. 102a u.s.g. w sprawach, o których mowa w rozdziale 10, nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. Oznacza to, iż Wojewoda nie był obowiązany do uprzedniego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do zaskarżonej uchwały (por. postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2006 r., I OSK 152/06 – na tle identycznej regulacji zawartej w art. 90a ustawy o samorządzie powiatowym).

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wskazać należy, że podniesione zarzuty w skardze należy uznać za zasadne.

W myśl przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede wszystkim art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że stosowne upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego musi być zawarte w akcie rangi ustawowej. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 3 w związku z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z ww. art. 42 ust. 7 tej ustawy organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;

- 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;
- 3) 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 kolegiów 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 wspomagania 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.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., w myśl którego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Przepis art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela uprawnia organ stanowiący gminy do ustalenia wymiaru czasu m.in. wskazanym w uchwale grupom zawodowym zatrudnionym w szkołach i placówkach dla których gmina jest organem prowadzącym. Zważywszy na przedmiot regulacji dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych

zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Zbąszynek, nie budzi wątpliwości, iż kontrolowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Przedmiot jej regulacji wkracza w sferę uprawnień pracowniczych nauczycieli specjalistów wymienionych w § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu trafnie Wojewoda Lubuski wywiódł w skardze, iż organ samorządu terytorialnego naruszył ciężący na nim obowiązek ustawowy polegający na zapewnieniu udziału organizacji związkowej w procesie legislacyjnym – tj. podjęciu uchwały z pominięciem przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080) 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. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami 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 (ust. 2).

W myśl przepisu art. 1 ustawy o związkach zawodowych, powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów płacowych, 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).

Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie (reprezentatywne) organizacje związkowe winny być uprawnione do uprzedniego przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Uprawnienie związków zawodowych, wynikające

Sygn. akt II SA/Go 405/15

z art. 19 ustawy o związkach zawodowych co również podniesiono w skardze, 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 Komisji Trójstronnej, 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.

Prezentowany wyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 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 WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2329/13, wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2961/14 – opublikowane baza orzeczeń nsa.gov.pl).

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 u.s.g. Daje to 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 tym kontekście zasadnie pozostawało stanowisko organu nadzoru, iż tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom.

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 dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10 (vide: baza orzeczeń nsa.gov.pl).

W rozpoznawanej sprawie okolicznością pozostającą poza sporem był fakt, iż zakwestionowana uchwała Rady Gminy w Zbąszynku pojęta została bez uprzedniego zwrócenia się przez ten organ o opinię do właściwych organizacji związkowych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 974/04 wskazał, że "ustalenie obowiązującego wymiaru zajęć nauczycieli, jako dotyczące praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności

wchodzącej w skład społeczności lokalnej mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych". Te bowiem w myśl art. 4 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych reprezentują pracowników, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych.

Dalej NSA stwierdził, że przepis art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080), uprawniał organizację związkową, reprezentatywną w rozumieniu powołanej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r., do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Wprowadzona nowelą z dnia 6 lipca 2001 r. zmiana do ustawy poddała obowiązkowi opiniowania założeń i projektów aktów normatywnych, wydawanych m.in. przez organy samorządu terytorialnego w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Mieszczą się zatem w tej kategorii wszelkie akty prawne, a więc zarówno przepisy prawa miejscowego, jak i akty kierownictwa wewnętrznego, wydawane przez organy samorządu terytorialnego.

Zasadnie organ nadzoru zakwestionował również § 1 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim dotyczy ona reduktorów, terapeutów i rehabilitantów. Katalog podmiotów dla których w oparciu o art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela rada gminy ustala tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, ma charakter zamknięty. Nie zostały w nim wymienione wyżej wskazane podmioty. Rada gminy nie posiada kompetencji do rozszerzenia tego katalogu o inne podmioty, niewymienione w tym przepisie. tj. o reeduktorów, terapeutów i rehabilitantów. W tym zakresie regulacja zawarta w § 1 ust. 1 dotycząca tych podmiotów wykracza poza delegację ustawową.

Za zasadny należy również uznać zarzut niezgodności § 2 ust. 2 uchwały z art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela. Rada podejmując zaskarżoną uchwałę zobowiązana była określić zasady, na jakich m.in. nauczycielom, którym powierzono funkcję kierownicze w szkołach, w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy zostanie obniżony tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych i jaki będzie rozmiar tych obniżek. Kompetencją organu prowadzącego szkołę jest także ewentualne przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć (art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela). Przepis art. 42 ust. 6 w zw. z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela nie upoważnia natomiast Rady do przekazania innemu podmiotowi, w tym przypadku Burmistrzowi Zbąszynka, kompetencji do decydowania o tym, czy dany nauczyciel, któremu powierzono funkcję

Sygn. akt II SA/Go 405/15

kierowniczą, będzie miał obniżony lub będzie zwolniony z obowiązkowego wymiaru godzin, czy też nie. Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 42 ust. 7 wykonuje rada gminy. Skoro ustawodawca upoważnił radę gminy do zmniejszenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć podmiotom wskazanym w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, rada nie jest władana do przekazania kompetencji w tym zakresie innym podmiotom, w tym organowi wykonawczemu. Odmienne działanie rady w tym zakresie narusza normę kompetencyjną upoważniającą do podjęcia zaskarżonej uchwały oraz wskazany art. 91d pkt 1 powołanej ustawy.

Reasumując, Rada Gminy w Zbąszynku w przedmiotowej sprawie dopuściła się istotnego naruszenia prawa, albowiem materia uregulowana zaskarżoną uchwałą wymagała zastosowania trybu, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 42 ust. 6, i 7 pkt 3, art. 91d pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części.

Zaskarżona uchwała stanowi sprzeczny z prawem akt prawa miejscowego.

Z powyższych względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

05. 10. 2015
dnia podpis *[Signature]*

