



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 marca 2017 r.

Poz. 1469

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.45.1.2017.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/206/2017 Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z dnia 30 stycznia 2016 r. o zmianie uchwały nr XLIII/208/10 Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze, psychologów, logopedów, pedagogów, doradców zawodowych, nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne oraz realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Żąbkowicki na sesji w dniu 30 stycznia 2017 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/206/2017 o zmianie uchwały nr XLIII/208/10 Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze, psychologów, logopedów, pedagogów, doradców zawodowych, nauczycieli prowadzących zajęcia rewalidacyjne oraz realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 lutego 2017 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/206/2017 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881).

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 ze zm.), 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 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.

Na tej podstawie Rada Gminy podjęła kwestionowaną uchwałę. W toku postępowania nadzorczego ustalono, że została ona podjęta z pominięciem wymaganej ustawą procedury, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze 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. W ust. 2 art. 19 ustawy o związkach zawodowych wskazano, że 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.

W celu wskazania, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych konieczne jest ustalenie, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, że organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują 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). Ilekroć zatem projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (o ile przepis szczególny będzie przewidywał innego trybu).

Uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Wa 2329/13).

W związku z powyższym, w toku postępowania wyjaśniającego weryfikowano realizację obowiązku przedłożenia projektu uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Z informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Gminy w piśmie z dnia 24 lutego 2017 r. (sygn. OR.0711.2.17.14.AC) wynika, że projekt uchwały nr XXIII/206/2017 był konsultowany ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego, posiadającym upoważnienie Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

Tymczasem, w Polsce działają aktualnie trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności, w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli (pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego i nauczyciela wspomagającego), powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną według art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi.

Choć przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciężący na nim obowiązek ustawy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie prawodawczym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków

podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., IV SA/Wr 805/04).

Umożliwienie zaopiniowania projektu uchwały przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego i który pełni funkcję odpowiednich władz statutowych OPZZ w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia o związkach zawodowych) przy jednoczesnym pominięciu w procedurze Forum Związków Zawodowych oraz Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” nie spełnia wymogu ustawowego, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2011 r., II SA/Go 561/11).

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę, że w toku procedury opiniowania uchwały nr XXXIII/206/2017 w sposób nieuprawniony ograniczono określony w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych termin przewidziany dla związków zawodowych do zajęcia stanowiska (w formie opinii) wobec przedłożonego projektu aktu prawnego. Rada Gminy zwróciła się do Związku Nauczycielstwa Polskiego z wnioskiem o zaopiniowanie projektu kwestionowanej uchwały pismem z dnia 11 stycznia 2017 r. (sygn. OR.070.1.2016). Tymczasem uchwała nr XXXIII/206/2017 została podjęta w dniu 30 stycznia. Nie został zatem zachowany minimalny 30 - dniowy termin, w ciągu którego związek zawodowy uprawniony jest do zaopiniowania projektu aktu, ani skrócony ze względu na ważny interes publiczny (wymagający uzasadnienia) termin 21 - dniowy.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak