



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 3965

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.8.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/527/22 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 lipca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy na sesji w dniu 25 lipca 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr XLVI/527/22 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 28 lipca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLVI/527/22 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), polegającym na naruszeniu trybu jej podjęcia tj. na niezapewnieniu jednemu z reprezentatywnych związków zawodowych prawa do przedstawienia opinii o projekcie uchwały.

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć: a) 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, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość, b) pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin, c) 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, d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin.

Na tej podstawie Rada Miejska 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. z 2018 r. poz. 2232), 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). Dotyczy to również nowelizacji tych aktów.

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 Dyrektora Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu Miasta Legnica w piśmie z dnia 1 sierpnia 2022 r. (sygn. OKS.0053.31.2022.I) wynika, że projekt uchwały był konsultowany jedynie ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego, posiadającym upoważnienie Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, i Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność”.

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, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu Miasta Legnica w powołanym wyżej piśmie wynika, że Forum Związków Zawodowych, jako reprezentatywna organizacja związkowa, zostało pominięte przy realizacji wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych obowiązku konsultacyjnego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli wymienionych art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela, 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 ciążący na nim obowiązek ustawowy 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, niewykonanie 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).

Ponadto pominięcie którejkolwiek z reprezentatywnych organizacji związkowych w procedurze opiniowania projektu uchwały dotyczącej zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych nie spełnia wymogu ustawowego, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II SA/Go 561/11).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa