



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 3 lipca 2015 r.

Poz. 4013

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN - II. 4131.1.17.2015**

**Wojewody Małopolskiego**

z dnia 26 czerwca 2015 roku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594, zm. Dz.U. z 2013 r., poz. 645, zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1318, zm. Dz.U. z 2014 poz. 379, Dz.U. z 2014, poz. 1072) **stwierdza się nieważność uchwały Nr VII/61/2015 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/183/2012 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela – w całości**

### **Uzasadnienie**

W dniu 26 maja 2015 r. Rada Miejska w Świątnikach Górnych podjęła uchwałę Nr VII/61/2015 Rady Miejskiej w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/183/2012 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Uchwała ta została podjęta na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 42 ust. 7 pkt 3 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

W dniu 11 czerwca 2015 r. do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie wpłynęła interwencja Przewodniczącego Międzyzakładowej Komisji Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność” zawierająca wniosek o „orzeczenie nieważności uchwały Nr VII/61/2015 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych z dnia 26 maja 2015 r.”

W ww. interwencji wskazano m. in., iż procedowanie i podjęcie przedmiotowej uchwały nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, gdyż jak podniósł Interwenujący organ samorządu terytorialnego – Gmina Miejska w Świątnikach Górnych nie zwróciła się w ogóle w trybie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych o uprzednią opinię w tej sprawie, tj. opinię projektu tego aktu normatywnego, tj. aktu prawa miejscowego.

W związku z powyższym organ nadzoru pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. znak WN-II.4100.213.2015 r. zawiadomił Radę Miejską w Świątnikach Górnych o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały i zwrócił się z prośbą o odniesienie się do zarzutów zawartych w ww. interwencji.

Za pismem z dnia 22 czerwca 2015 r. działający z upoważnienia Burmistrza Sekretarz Gminy poinformował organ nadzoru, iż w ocenie organów Gminy Świątniki nie było konieczności skierowania projektu ww. uchwały Rady Miejskiej do zaopiniowania jej przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego. Zgodnie ze stanowiskiem Gminy Świątniki, norma określająca tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli nie jest normą, która zawiera uregulowania prawne dotyczące praw, interesów materialnych i moralnych czy też dotyczących warunków pracy, bytu i wypoczynku

pracowników. Art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela pozwala bowiem określić tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagoga, a nie czas jego pracy. Tym samym podjęcie uchwały Nr VII/61/2015 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych nie wpływa na prawa, interesy materialne czy moralne pracowników, czy też dotyczące ich warunków pracy, bytu i wypoczynku. Na skutek podjętej uchwały sytuacja prawna, faktyczna czy ekonomiczna pedagoga nie ulega zmianie, gdyż jego czas pracy pozostaje niezmienny. Tym samym w opinii organów Gminy Świątniki nie było koniecznym wystąpienie do międzyzakładowej organizacji związkowej w trybie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych o wydanie opinii w sprawie projektu uchwały Nr VII/61/2015 Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych.

Organ nadzoru stwierdza, iż nie zgadza się z wyżej przedstawionym stanowiskiem organów Gminy Świątniki Górne. Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii zostało także potwierdzone przez Małopolskiego Kuratora Oświaty z pismem z dnia 24.06.2015 r.

Przedmiot regulacji ww. uchwały dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin w tym konkretnym przypadku pedagogów zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Świątniki Górne wskazuje, że ww. uchwała spełnia cechy aktu prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, które wkraczają w sferę uprawnień pracowniczych w tym wypadku pedagogów. Reguluje prawa i obowiązki osób zatrudnionych na stanowisku pedagoga, dotyczy ona każdej osoby zatrudnionej na ww. stanowisku, dlatego ww. uchwała jest aktem prawnym prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Taki też charakter (aktu prawa miejscowego) nadała mu Rada Miejska, z uwagi na brzmienie § 3 ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru przy podjęciu przedmiotowej uchwały organ samorządu terytorialnego naruszył ciężący na nim obowiązek ustawowy polegający na zapewnieniu udziału organizacji związkowej w procesie legislacyjnym – tj. ww. uchwała podjęta została z pominięciem przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania związkowi zawodowemu. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 167), organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.), 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 art. 1 ustawy o związkach zawodowych, są one powołane 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, że za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie (reprezentatywne) organizacje związkowe powinny mieć, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, zagwarantowaną możliwość uprzedniego zaopiniowania projektu danego aktu prawnego.

Jak wynika z przesłanej do organu nadzoru interwencji wynika, że Interweniujący zrzesza pracowników należących do Międzyzakładowej Komisji Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność”, tj. członków jej związku zatrudnionych w Zespole Szkół w Świątnikach Górnych, Szkole Podstawowej w Rzeszotarach i Szkole Podstawowej we Wrząsowicach - tj. łącznie w 3 szkołach, których organem prowadzącym jest Gmina Miejska w Świątnikach Górnych. Niemniej jednak w orzecznictwie przyjmuje się, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, jest niezależne nawet od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego (por. wyrok WSA w Kielcach z 4 października 2012 r., II SA/Ke 551/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2013 r., II SA/Go 829/13)

Skoro więc 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 gminnym. Daje ono podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego).

W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także 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 z 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, a także w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 2961/14.

Poza sporem jest fakt, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych została podjęta bez uprzedniego zwrócenia się przez ten organ o opinię do właściwych organizacji związkowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 lutego 2005 r., 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 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.

Reasumując, Rada Miejska w przedmiotowej sprawie w ocenie organu nadzoru dopuściła się istotnego naruszenia prawa, albowiem materia uregulowana ww. uchwałą wymagała zastosowania trybu, o którym mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zatem ww. uchwała Rady Miejskiej w Świątnikach Górnych stanowi sprzeczny z prawem akt prawa miejscowego.

W konsekwencji powyższego, organu nadzoru stwierdza nieważność zapisów przedmiotowej uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

Na rozstrzygnięcie niniejsze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Radca Prawny  
**Artur Słowik**