



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.71.5.2017.RB

Wrocław, 25 października 2017 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/198/17 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 września 2017 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Lubomierz na sesji w dniu 27 września 2017 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XXXVIII/198/17 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 października 2017 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXVIII/198/2017 Organ Nadzoru stwierdził, że akt ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.) w związku z 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 Karty Nauczyciela, 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 kolegów 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 wspomaganie 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 Miejska podjęła kwestionowaną uchwałę, ustalając w jej §1 ust. 1 tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli współorganizujących kształcenie uczniów niepełnosprawnych zatrudnionych w placówkach oświatowych Gminy Lubomierz, jako nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że została ona podjęta z pominięciem wymaganej ustawy procedury związanej z opiniowaniem projektu uchwały przez związki zawodowe, 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 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.

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 nie 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 zweryfikowano realizację obowiązku przedłożenia projektu kwestionowanej uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Z informacji udzielonych przez Wiceprzewodniczącą Rady Miejskiej Gminy Lubomierz w piśmie z dnia 19 października 2017 r. (sygn. ROP-DO.4424.4.18.2017) wynika, że Gmina nie wystąpiła o zaopiniowanie projektu przedmiotowej uchwały do Forum Związków Zawodowych z uwagi na fakt niesfunkcjonowania takiego związku zarówno na terenie Gminy Lubomierz jak i całego Powiatu Lwóweckiego.

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, bez względu na przynależność do danego związku nauczycieli szkół, których dotyczy opiniowany projekt aktu czy funkcjonowanie związku zawodowego na terytorium danej gminy.

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).

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 o związkach zawodowych) i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” przy jednoczesnym pominięciu w procedurze Forum Związków Zawodowych nie spełnia wymogu ustawowego, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu. W podobnej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, uznając pominięcie w omawianej procedurze konsultacyjnej Forum Związków

Zawodowych, jako reprezentatywnej organizacji związkowej, za istotne naruszenie prawa (wyrok z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II SA/Go 561/11).

Warto również zauważyć, że na tożsame uchybienie Organ Nadzoru zwracał uwagę Radzie Gminy Lubomierz w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 marca 2017 r. (sygn. NK-N.4131.71.1.2017.RB), stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXXI/151/17 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli.

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

Paweł Hreniak