

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.112.2014.AHor**

**z dnia 1 września 2014 r.**

**Rada Gminy Brody**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 5 oraz § 8 co do słów: „z mocą obowiązującą od 1 września 2014 r.” Uchwały Nr XXXIX/303/14 Rady Gminy Brody z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz ustalenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, logopedów, psychologów, terapeutów pedagogicznych i nauczycieli prowadzących świetlice szkolne.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 4 sierpnia 2014 r. Rada Gminy Brody podjęła Uchwałę Nr XXXIX/303/14 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz ustalenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, logopedów, psychologów, terapeutów pedagogicznych i nauczycieli prowadzących świetlice szkolne. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 sierpnia 2014 r.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dla logopedów, pedagogów, psychologów, terapeutów psychologicznych oraz nauczycieli prowadzących świetlice szkolne. Podstawą materialnoprawną zaskarżonej uchwały pozostawał przepis art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2014r., poz. 191), uprawniający 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. Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że podjęcie tego przepisu nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014r., poz. 167). Kwestionowana uchwała została bowiem podjęta bez uprzedniego zwrócenia się przez organ stanowiący gminy o opinie do wszystkich właściwych statutowo organów reprezentatywnych organizacji związkowych. Z pisma Przewodniczącego Rady Gminy Brody z dnia 28 sierpnia 2014 r. wynika, iż na etapie projektu uchwały o jego zaopiniowanie wystąpiono jedynie do Związku Nauczycielstwa Polskiego należącego do Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

Z uwagi na przedmiot regulacji dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę, 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 pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 829/13). Zgodnie zaś z art. 19 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. Nr 100, poz. 1080), zwanej dalej "ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych", 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 (ust. 1). Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami 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). Do zadań związków zawodowych należą m.in. sprawy interesów zawodowych, płacowych i socjalnych pracowników. Z ustawy wynika ponadto, że związki zawodowe powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1).

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). Zatem ilekroć 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. Uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych 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. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 551/12, „Związki zawodowe wykonują swoje ustawowe zadania w zakresie ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych w formie współdziałania w procesie stanowienia aktów prawnych i w formie obrony interesów indywidualnych pracowników. Obowiązek współdziałania należy zatem ograniczać do podejmowania aktów generalnych, których przedmiotem jest regulacja w zakresie obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, dotyczących nieokreślonej grupy osób”.

Udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek w którym pominięto związki zawodowe w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Należy podkreślić, że 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 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 (tak Naczelny Sąd administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 729/11, w którym wskazał, iż obowiązek zasięgnięcia przez organy samorządu terytorialnego opinii odpowiednich władz statutowych dotyczy założeń lub projektów aktów wykonawczych do ustaw podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w wykonaniu szczegółowej delegacji ustawowej, jeżeli treść tych aktów odnosi się wprost do przedmiotu działalności związków zawodowych. Podjęcie przez organ samorządu uchwały, z pominięciem obowiązkowego uprzedniego przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym w myśl art. 19 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych, stanowi rażące naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały.

W związku z tym projekt przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy powinien skierować do zaopiniowania do wszystkich organizacji związkowych spełniających kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, tj. Forum Związków Zawodowych, Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność” oraz Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego).

W ocenie Wojewody Lubuskiego również § 8 badanej uchwały, czyli przepis o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Zgodnie z tym przepisem „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2014 r.”. Rada Gminy Brody zawarła w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 września 2014 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu

w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2014 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**