

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.147.2015.AKop
z dnia 2 października 2015 r.

Rada Miejska w Jasieniu

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 z późn. zm) stwierdzam nieważność § 2 oraz § 6 co do słów: „, z mocą obowiązująca od dnia 1 września 2015 r.” Uchwały Rady Miejskiej w Jasieniu Nr XII/51/2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin pedagogów, psychologów i logopedów.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Jasieniu podjęła Uchwałę Nr XII/51/2015 w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin pedagogów, psychologów i logopedów.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 2015 r.

W § 2 uchwały rada ustaliła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych i opiekuńczych dla pedagogów, psychologów oraz logopedów. Podstawą materialnoprawną uchwały jest przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 w zw. z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014r., poz. 191 ze zm.), 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 uchwałę w zakwestionowanej części tj. § 2 podjęto z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014r., poz. 167 ze zm.). Kwestionowana uchwała została bowiem podjęta bez uprzedniego zwrócenia się przez organ stanowiący gminy o opinie do wszystkich właściwych statutowo organów reprezentatywnych organizacji związkowych. Z otrzymanej przez organ nadzoru korespondencji - pisma BR.0004.15.2015 z dnia 28 września 2015 r. wynika, że na etapie projektu uchwały o jego zaopiniowanie wystąpiono jedynie do Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Jasieniu.

Z uwagi na przedmiot regulacji dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów nie budzi wątpliwości, że kontrolowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie jednostki. Przedmiot jej regulacji wkracza w sferę uprawnień pracowniczych pedagogów, psychologów, logopedów (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. Organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa wyżej, 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. 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 .

Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych . Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku . 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. Podobne stanowisko wyraził ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 729/11.

W związku z powyższym projekt kwestionowanej uchwały powinien zostać 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 organu nadzoru również § 6 uchwały, czyli przepis o wejściu w jej życie jest wadliwy. Zgodnie z tym przepisem „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2015 r.”. Rada Miejska w Jasieniu 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 2015 r. Innymi słowy mówiąc wprowadzono 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, że zakresy tych pojęć są tożsame. Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, że 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 2015 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 jego 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