

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.23.2020.AŁab

z dnia 6 lutego 2020 r.

Rada Gminy Siedlisko

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/113/2019 Rady Gminy Siedlisko z dnia 27 grudnia 2019 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, zatrudnionych w szkołach, przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Siedlisko oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli placówek nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w całości - jako niezgodnej z: art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2019.263 ze zm).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 grudnia 2019 r. Rada Gminy Siedlisko podjęła uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, zatrudnionych w szkołach, przedszkolu oraz oddziałach przedszkolnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Siedlisko oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli placówek nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 i 3, w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) .

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.tj art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2019.263 ze zm.).

Z uwagi na przedmiot regulacji uchwałę tę należy zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, ponieważ dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych. Tym samym jej projekt powinien zostać poddany konsultacjom ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem organizacja związkowa, reprezentatywna w

rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust.1). Stosownie do treści ust. 2 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 następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii (ust. 21). W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3). Związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji (art. 19 ust. 4).

Stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.2018.2232) - do której odwołuje się ustawa o związkach zawodowych - za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Wszystkie te organizacje związkowe były więc uprawnione do zaopiniowania projektu kwestionowanej uchwały.

Jeśli in concreto przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, niemające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu. Jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne, to należy je poddać

opiniowaniu. Jeżeli występują wątpliwości, czy dana kwestia mieści się w zakresie zadań związków zawodowych, procedura opiniodawcza powinna zostać przeprowadzona. (Baran Krzysztof W. (red.), Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, [w:] Zbiorowe prawo zatrudnienia). Wprawdzie opinia organizacji związkowej nie ma charakteru wiążącego, jednak podjęcie in concreto uchwały bez uzyskania wymaganej opinii, przed upływem okresu przewidzianego przez przepisy prawa na jej wyrażenie, skutkuje istotnym naruszeniem procedury podejmowania uchwały.

Do przedmiotowej uchwały Gmina załączyła jedynie opinię Zarządu Regionu NSZZ "Solidarność" w Zielonej Górze z dnia 20 grudnia 2019 r. oraz Zarządu Oddziału ZNP w Siedlisku z dnia 9 grudnia 2019 r. Jednocześnie Gmina poinformowała organ nadzoru, iż projekt uchwały Nr XI/113/2019 nie został przedłożony do zaopiniowania Forum Związków Zawodowych.

Dokonując wobec powyższego oceny zgodności z prawem ww. uchwały, należy przypomnieć, iż związki zawodowe, o czym przesądza art. 1 ustawy o związkach zawodowych, powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów 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).

Jak wynika z orzecznictwa, wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednim (reprezentatywnym) organizacjom związkowym winno się zapewnić możliwość uprzedniego zapoznania się z treścią projektu aktu i jego zaopiniowania. 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 Radzie Dialogu Społecznego, 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 (wyrok z dnia 28 sierpnia 2013 r., WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 2329/13).

Skoro zatem, 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, daje tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego), (por. wyrok z dnia 17 września 2015r., WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. akt II SA/Go 405/15).

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli