

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.83.2018.ACze

z dnia 5 czerwca 2018 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zwierzyn z dnia 25 kwietnia 2018 r. Nr XLI/212/2018 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Zwierzyn.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr XLI/212/2018 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Zwierzyn. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2017.1189 j.t. ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t.).

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 kolegiów 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 wspomagania 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.

Z uwagi na przedmiot regulacji (określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla wskazanych w uchwale grup zawodowych) 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 z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240) 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 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. Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie (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 - 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 pracownikami; 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.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na podstawie przesłanych przez Gminę, na prośbę organu nadzoru, dokumentów, ustalono iż w dniu 13 kwietnia 2018 r. wystąpiono o zaopiniowanie projektu kwestionowanej uchwały do Forum Związków Zawodowych w Nowej Soli, do NSZZ Solidarność Międzyszkolnej Komisji Oświaty i Wychowania w Gorzowie Wlkp. oraz do Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Strzelcach Krajeńskich. W dniu 25 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Zwierzyn, nie zachowując ustawowego terminu do przedstawienia opinii przez związki zawodowe, podjęła uchwałę Nr XLI/212/2018 w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Zwierzyn. Natomiast w dniu 26 kwietnia 2018 r. (wpływ do GZOPO Zwierzyn) Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Strzelcach Krajeńskich negatywnie zaopiniował projekt powyższej uchwały.

W wyżej powołanym ust. 2 art. 19 ustawy o związkach zawodowych, ustawodawca w sposób jednoznaczny określił procedurę konsultacyjną, wskazując, iż bieg terminu do przedstawienia opinii liczy się od dnia następnego po doręczeniu założeń projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Przewidziany termin na przedstawienie opinii przez związki zawodowe, to termin 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.

W rozpoznawanej sprawie tryb opiniowania projektów aktów normatywnych, z art. 19 ustawy o związkach zawodowych nie został zachowany. Wprawdzie zwrócono się do

odpowiednich władz związków zawodowych o zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Zwierzyn, to bezspornym jest, iż pismami z dnia 13.04.2018 r. termin do przedstawienia opinii przez związki zawodowe został skrócony poniżej 30 dni, a nawet 21 dni, niemniej jednocześnie, wbrew regulacjom określonym w art. 19 ust. 2 zdanie drugie i ust. 3 ww. ustawy, dokonał skrócenia terminu do przedstawienia przez związek opinii w sprawie projektu aktu prawnego bez szczególnego uzasadnienia powodów tego stanu rzeczy. Podkreślenia wymaga okoliczność, że jedyna opinia związkowa (przy tym negatywna) wpłynęła do Gminy Zwierzyn już po podjęciu kwestionowanej uchwały.

Należy podkreślić, że przewidziany w art. 19 ww. ustawy tryb opiniowania aktów prawnych przez związki zawodowe ma charakter obligatoryjny i jest regulowany ustawowo. Ustawodawca zobligował więc w drodze ustawy organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego do zapewnienia związkom zawodowym udziału w procesie legislacyjnym. Sytuacja zatem, w której bez szczególnego uzasadnienia skrócony został termin na przedstawienie przez związek opinii co do projektu aktu prawnego oraz w której nie poinformowano związku na piśmie o nieuwzględnieniu jego stanowiska i nie zawiadomiono go o posiedzeniu właściwej komisji samorządu terytorialnego, gdzie mógłby on zaprezentować i bronić swoje stanowisko w sprawie, w żaden sposób nie wyczerpuje ustawowego trybu uczestnictwa związku zawodowego w procesie legislacyjnym, którego materia objęta jest zadaniami związku i jako taka nie może być potraktowana inaczej, jak tylko jako istotne naruszenie prawa (tak też stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 719/10, publ. lex nr 716714). Istotne naruszenia prawa, jak wskazano powyżej, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Skoro zgodna z prawem uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym, a w przedmiotowej sprawie tryb podjęcia uchwały nie odpowiadał określonym ustawowo procedurom i naruszał je w sposób istotny, to tym samym należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt