

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.122.2022.DDud

z dnia 25 października 2022 r.

Rada Gminy Maszewo

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIII/191/22 Rady Gminy Maszewo z dnia 22 września 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXIV/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 września 2022 r. Rada Gminy Maszewo podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę nr XXIV/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano „art. 42 ust. 7 w związku z art.91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021r. , poz.1762 oraz Dz. U. z 2022 r. poz. 935 i 1116) ze zm.)”. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 28 września 2022 r.

Rada Gminy, zgodnie z § 1 badanej uchwały w uchwale Nr XXIV/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego wprowadziła następujące zmiany:

„1) w § 1 dodaje się ust.1 w brzmieniu:

2) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagoga specjalnego określa się liczbą 22 godzin.”

Pomimo tego, że Rada Gminy Maszewo nie wskazała w podstawie prawnej konkretnie na art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, Dz.U. z 2022 r. poz. 935, poz. 1116 i poz. 1730) należy uznać, że ten właśnie przepis wyraża kompetencję Rady Gminy do ustalenia wymiaru godzin zajęć pedagoga specjalnego. Bowiem, zgodnie z jego brzmieniem, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy

obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała, istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854). Organ nadzoru ustalił, że w toku procesu legislacyjnego naruszono ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procedurze podejmowania uchwały. Ustalono, że projekt badanej uchwały nie został skierowany do zaopiniowania wszystkim związkom zawodowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854).

Organ nadzoru wezwał Wójta Gminy Maszewo do przedstawienia dokumentów potwierdzających przekazanie, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym oraz wszystkich otrzymanych opinii (pismo z dnia 29 września 2022 r., NK-I.4130.38.38.2022.DDud). W odpowiedzi organowi nadzoru przesłano opinię wydaną przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału w Krośnie Odrzańskim oraz pismo z dnia 8 sierpnia 2022 r., ZW.4481.1.2022 skierowane do Oddziału ZNP w Krośnie Odrzańskim oraz NSZZ Solidarność w Zielonej Górze z prośbą o wyrażenie opinii o projekcie badanej uchwały (pismo z Urzędu Gminy Maszewo z dnia 30 września 2022 r.). W związku z tym organ nadzoru ponownie zwrócił się do Wójta Gminy Maszewo, tym razem z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy projekt badanej uchwały został skierowany do zaopiniowania do Forum Związków Zawodowych (FZZ), a jeśli tak, to poproszono o przesłanie dokumentów potwierdzających dokonanie tej czynności oraz uzyskanej opinii (pismo z dnia 3 października 2022 r., NK-I.4130.38.38.2022.DDud). Wójt Gminy Maszewo przyznał, że uchwała nie została skierowana do opiniowania przez Forum Związków Zawodowych ze względu na brak członków tego związku zawodowego w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Maszewo (pismo z dnia 11 października 2022 r., RG.0001.3.2022).

Ustawa o związkach zawodowych wprowadza sformalizowany i zakreślony przez dokładnie określone terminy tryb konsultacji aktów prawnych związanych z działalnością związków zawodowych. Celem tak skonstruowanego trybu konsultacyjnego jest zapewnienie, aby związki zawodowe pełniące ważną rolę w ochronie praw pracowniczych miały zapewniony realny wpływ na proces legislacyjny związany z uchwalaniem aktów prawnych dotyczących pracowników, a jednocześnie miały możliwość kontroli na ile organy władzy publicznej wykonały ciążący na nich obowiązek konsultacyjny.

W art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych prawodawca wprowadził obowiązek poddania konsultacji związkowej założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W myśl tego przepisu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, 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. W celu umożliwienia związkowi zawodowemu realizacji powyższego uprawnienia,

w art. 19 ust. 2 ww. ustawy prawodawca określił, 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. Przy czym skrócenie tego terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Ustawa o związkach zawodowych określa również sposób komunikowania się między organem samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym. Wedle art. 19 ust. 2(1) komunikacja odbywa się elektronicznie - 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. Istotne jest również to, że 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 ustawy o związkach zawodowych). Z kolei w myśl art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.), 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. W obecnym składzie Rady Dialogu Społecznego znalazły się następujące reprezentatywne organizacje związkowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 974/04, wskazał, że „ustalenie obowiązującego wymiaru zajęć nauczycieli, jako dotyczące praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności wchodzącej w skład społeczności lokalnej mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych”. Wedle art. 1 ustawy o związkach zawodowych, związki zawodowe powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów płacowych, 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 ustawy o związkach zawodowych). Mieszczą się zatem w tej kategorii wszelkie akty prawne, a więc zarówno przepisy prawa miejscowego, jak i akty kierownictwa wewnętrznego, wydawane przez organy samorządu terytorialnego (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 807/21).

Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie

(reprezentatywne) organizacje związkowe mają prawo oczekiwać uprzedniego przedłożenia im 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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1435/17, obowiązek organów samorządu terytorialnego zasięgnięcia opinii związków zawodowych o założeniach albo projektach aktów prawnych, odnosi się do tych, które dotyczą określonego przedmiotu, a nie jest uzależniony od tego, czy bezpośrednio dotyczy członków związku zawodowego. 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.

Nie przekazując projektu uchwały zmieniającej uchwałę Nr XXIV/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego do Forum Związków Zawodowych, organ samorządu terytorialnego tym samym naruszył ciążący na nim ustawowy obowiązek polegający na zapewnieniu udziału organizacji związkowej w procesie legislacyjnym. Zakres przedmiotowy powyższej uchwały niewątpliwie wkracza w sferę uprawnień pracowniczych nauczycieli pracujących szkołach prowadzonych przez Gminę Maszewo, mieści się zatem w zakresie kompetencji związków zawodowych.

Skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to pominięcie związku zawodowego w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu warunków formalnych podjęcia ważnej uchwały jest konieczność przedłożenia jej projektu do zaopiniowania właściwym podmiotom, o ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek. Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne, w tym m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 719/10.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/191/22 Rady Gminy Maszewo z dnia 22 września 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego było uzasadnione i konieczne.

Na marginesie organ nadzoru pragnie wskazać na wytyczne dot. zmiany uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego, zawarte w Zasadach techniki prawodawczej (załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „ZTP”), szczególnie na § 124, § 85 ust. 4

oraz z § 87 ust. 1 i 2 ZTP. Przepisy te na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP). Wedle § 85 ust. 4 ZTP, jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu w akcie prawa miejscowego, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W ... (tytuł aktu prawa miejscowego) § ... otrzymuje brzmienie: ...” albo „W ... (tytuł aktu prawa miejscowego) w § ... otrzymuje brzmienie: ...”. Z kolei § 87 ust. 2 ZTP stanowi, że jeżeli paragrafy w akcie prawa miejscowego są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej. W innych przypadkach, co wynika wprost z § 87 ust. 1 ZTP, zmieniany przepis przytacza się w pełnym nowym brzmieniu. Stosowanie się do tych wytycznych pozwala zmniejszyć prawdopodobieństwo błędów, w tym takich jak w badanej uchwale. Bowiem wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie będą widoczne w tekście jednolitym uchwały.

Zgodnie z informacjami ustalonymi na podstawie aktów opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, które zmieniały uchwałę nr XXVI/150/13 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego wynika, że przedmiotowa uchwała została zmieniona uchwałą nr XLI/200/18 z dnia 18 października 2018 r. oraz uchwałą nr XXXIII/191/22 z dnia 22 września 2022 r. Uchwała nr XLI/200/18 nadała § 1 uchwały nr XXVI/150/13 brzmienie: „§1. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, doradcy zawodowego, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Maszewo w pełnym wymiarze godzin, określa się normę 22 godzin”.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że sposób zmiany § 1 uchwały nr XXVI/150/13 przyjęty w uchwale nr XXXIII/191/22 jest niewłaściwy, obarczony wadą w postaci niewłaściwego użycia punktów, przez co powoduje wątpliwości co do brzmienia § 1 jako całości. Organ nadzoru przypomina, że z art. 2 i 7 Konstytucji RP wynikają zasady demokratycznego państwa prawnego nakazujące tworzenie przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli