



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.225.2018.22

Poznań, 23 maja 2018



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 371/18 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 20 kwietnia 2018 r. Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła uchwałę nr 371/18 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek (zwaną dalej: „uchwałą”).

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 42 ust. 7 pkt 3b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 kwietnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881), zwanej dalej: „ustawą o związkach zawodowych”,

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych 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 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”. Stosownie do zapisów przywołanego art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), 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.

Nie ulega wątpliwości, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego i dotyczy materii objętej zadaniami związków zawodowych, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników. Zgodnie z art. 6 te same ustawy związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Realizacji tego uprawnienia służą m. in. kompetencje opiniodawczo-konsultacyjne związków zawodowych, a więc także możliwość opiniowania aktów prawnych regulujących prawa i obowiązki pracowników.

Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I OSK 2961/14) orzekł, że uchwała rady gminy regulująca prawa i obowiązki osób zatrudnionych na stanowiskach psychologów i pedagogów jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych. Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 829/13) wskazał, iż formą wykonywania przez związki zawodowe zadań ustawowych w zakresie ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych jest właśnie współdziałanie w procesie stanowienia aktów prawnych oraz obrona interesów indywidualnych pracowników. Obowiązek współdziałania ograniczony zatem pozostaje do podejmowania aktów generalnych, których przedmiotem jest regulacja w zakresie obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, dotyczących nieokreślonej grupy osób. Skoro 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 w rozumieniu ustawy o samorządzie gminy. Daje on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego).

Rada Miejska Gminy Opatówek podejmując uchwałę, na mocy której następuje określenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Opatówek (art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b Karty Nauczyciela), powinna przeprowadzić procedurę konsultacyjną według art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zachodzi tu bowiem ingerencja w sferę stosunku pracy, konkretnie w uprawnienia pracowników dotyczące czasu pracy. Rada winna zatem była skierować założenia albo projekt uchwały do odpowiednich władz statutowych związku, określając na piśmie termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni (z możliwością skrócenia tego terminu do 21 dni z uwagi na ważny interes publiczny, co wymagałoby szczególnego uzasadnienia). Z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych wynika, że bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Zgodnie z art. 19 ust. 2¹ ww. ustawy założenia albo projekt uchwały winien być przekazany również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie. Dalsze zasady procedowania zapisane w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych są pochodną obowiązków wynikających z art. 19 ust. 2 i 2¹ i dotyczą sytuacji odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku.

W niniejszej sprawie procedura ta nie została zachowana. Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Opatówek (pismo z dnia 17 maja 2018 r., znak OAOG.RG.0711.19.2018) wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został skierowany do odpowiednich władz statutowych właściwych związków zawodowych celem zaopiniowania.

W ocenie organu nadzoru wskazane uchybienie jest wystarczające do uznania, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Opatówek
Burmistrz Gminy Opatówek