



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4595

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.151.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVIII/350/2023 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/196/2021 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Miejska Krzywina podjęła uchwałę nr XLVIII/350/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XXV/196/2021 w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 42 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 oraz z 2022 r. poz. 935, 1116, 1700 i 1730)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 marca 2023 r.

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

Organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), zwanej dalej „uzz”, polegające na niewystąpieniu do reprezentatywnych organizacji związkowych o uzyskanie opinii do projektu uchwały. Zgodnie z art. 19 ust. 1 uzz, 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.

Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), pismem z dnia 29 marca 2023 r. zwrócił się do Rady Miejskiej Krzywina z zapytaniem, czy założenia albo projekt przedmiotowej uchwały zostały skierowane celem zaopiniowania do odpowiednich władz statutowych właściwych związków – zgodnie z art. 19 ust. 1-2¹ uzz. Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń pismem z dnia 4 kwietnia 2023 r., znak: ROR.0711.48.2023 poinformował, że nadzorowana uchwała nie była skierowana celem uzgodnienia do odpowiednich władz statutowych właściwych związków zawodowych.

W myśl 19 ust. 2 uzz, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowaw 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. W świetle powyższego, ustawodawca postanowił o prawie organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przy czym pojęcie aktu prawnego jest pojęciem szerszym niż pojęcie aktu normatywnego. Aktem prawnym jest zarówno akt normatywny, jakim jest ustawa, rozporządzenie oraz akt prawa miejscowego oraz akt, który nie ma cech aktu prawa miejscowego, np. o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego wydanego w postaci uchwały, zarządzenia.

Przedmiotowa uchwała dotyczy interesów pracowniczych, czego skutkiem jest obowiązek organu samorządu terytorialnego skierowania projektu uchwały do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnych organizacji związkowych określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni, czego nie uczyniono. Uprawnienie związków zawodowych do zaopiniowania zgodnie z art. 19 uzz założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, jest bowiem niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Określenie w uchwale zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach i przedszkolach oraz zwolnień od obowiązku realizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jako dotyczące praw i interesów określonej grupy ludności wchodzącej w skład danej społeczności lokalnej, mieści się w zakresie objętymi zadaniami związków zawodowych. Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 uzz). Związki zawodowe reprezentują osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 uzz). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 uzz).

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. Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z 29 listopada 2010 r. (sygn. akt I OPS 2/10, CBOSA).

Prezentowany wyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, wyrok WSA w Kielcach z 4 października 2012 r. sygn. akt II SA/Ke 551/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Go 829/13, wyrok NSA z 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2961/14 – opublikowane baza orzeczeń nsa.gov.pl). Brak wystąpienia Gminy Miejskiej Krzywina o opinie związków zawodowych, a tym samym wypełnienia ciężącego na niej ustawowego obowiązku, skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia art. 19 ust. 1 i ust. 2 uzz.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Krzywina

Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń