



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 lipca 2012 r.

Poz. 2399



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N6.4131.437.2012.JK8

Wrocław, dnia 5 lipca 2012 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Rady Miejskiej Góry nr XXVIII/182/12** z dnia 30 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 30 maja 2012 r., działając na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), Rada Miejska Góry podjęła uchwałę nr XXVIII/182/12 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 czerwca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada dokonała nowelizacji uchwały nr XXXIX/253/09 z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach, przedszkolach, zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym wymiarze godzin.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru pismem nr NK-N6.4131.437.2012.JK8 wystąpił do Burmistrza Miasta i Gminy Góra o zajęcie stanowiska w zakresie podniesionego przez Prezesa Oddziału ZNP zarzutu niewłaściwego sposobu konsultacji przedmiotowej uchwały ze związkami zawodowymi. W skardze, która wpłynęła do Wojewody podniesiono, że pismo zawierające wniosek o opinię związków zawodowych wpłynęło do Zarządu Oddziału ZNP w Górze dnia 21 maja 2012 r., natomiast 29 maja zorganizowano spotkanie Burmistrza z dyrektorami placówek oświatowych, przedstawicielami ZNP oraz NSZZ Solidarność działających na terenie Gminy Góra. Z kolei przedstawiciele związków zawodowych, którzy uczestniczyli w tym spotkaniu nie byli uprawnieni do wyrażania opinii w imieniu związku. Co więcej, jak wynika z tego pisma, termin do wydania opinii przez Oddział ZNP upływał 20 czerwca 2012 r.

Organ nadzoru wnosił również o wskazanie, czy przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), została zaopinio-

wana przez właściwe związki zawodowe oraz o przesłanie kopii ewentualnie uzyskanych opinii związków zawodowych.

Odpowiadając na zapytanie organu nadzoru w piśmie OKS.4481.8.2012 z dnia 22 czerwca 2012 r. Burmistrz wyjaśniła, że projekt przedmiotowej uchwały był kilkakrotnie konsultowany z Panią Prezes Oddziału ZNP. Z kolei w trakcie spotkania, które odbyło się dnia 29 maja 2012 r., uczestniczyli przedstawiciele związków zawodowych, mianowicie Prezes Oddziału ZNP oraz Przewodniczący MOZ NSZZ Solidarność.

Burmistrz wskazała, że w trakcie spotkania przedstawiciele związków zawodowych nie podnosili zarzutów dotyczących sposobu konsultacji przedmiotowej uchwały i niedotrzymania ustawowego terminu wyrażenia opinii. Ponadto nie wskazywano, że przedstawiciele związków zawodowych, którzy uczestniczyli w tym spotkaniu, nie byli uprawnieni do wyrażania opinii w imieniu związku. Powyższe spowodowało, że Burmistrz uznała, iż opinia związków zawodowych dotycząca przedmiotowej uchwały, została wyrażona.

Z kolei pismem NK-N6.4131.437.2012.JK8 z dnia 29 czerwca 2012 r. organ nadzoru wniósł o wskazanie, czy wniosek o zaopiniowanie został wystosowany również do Forum Związków Zawodowych, jako trzeciej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080).

Organ nadzoru wskazał również, że z treści pisma z dnia 22 czerwca 2012 r. nie wynika stanowisko Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Solidarność w zakresie przedmiotowej uchwały.

W piśmie OKS.4481.8.2012 z dnia 2 lipca 2012 r. Burmistrz wskazała, że wniosek do Forum Związków Zawodowych w przedmiocie zaopiniowania przedmiotowej uchwały nie został wystosowany.

Z kolei przedstawiciel NSZZ Solidarność, który uczestniczył w spotkaniu z Burmistrzem dotyczącym m.in. przedmiotowej uchwały, nie wniósł uwag do tego projektu.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080), zwanej dalej „ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych”, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują 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). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego.

Aktualnie działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy niektóre związki zawodowe, a w przypadku innych nie umożliwiono im zajęcia stanowiska w ustawowo określonym terminie, nie może być

potraktowany inaczej jak tylko jako naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (por. także wyrok NSA OZ w Krakowie z 19 grudnia 1991 r. SA/Kr 1512/91, Wokanda 1992/5 str. 21).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała regulując kwestie dotyczące wymiaru godzin poszczególnych grup nauczycieli niewątpliwie dotyczy „interesów pracowniczych”. Z kolei związki zawodowe upoważnione są do ochrony tych interesów. Zaistniała więc konieczność poddania projektu uchwały procedurze konsultacyjnej z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie mamy zatem do czynienia z uchwałą dotyczącą spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i jednocześnie dotyczącą „interesów pracowniczych”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia wymaga, że Rada nie tylko nie przedłożyła projektu przedmiotowej uchwały do zaopiniowania wszystkim związkom zawodowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, ale także nie umożliwiła związkom zawodowym, do których zwróciła się o opinię, wypowiedzenia się odnośnie projektu uchwały w ustawowo określonym terminie, co związane było z datą wystąpienia o opinię i przedwczesnym podjęciem uchwały.

Reasumując, należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu.

Jak wskazał NSA w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10, mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym nie mające związku z zadaniami związków zawodowych to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływałyby skutki zewnętrzne to należy je poddawać opiniowaniu.

Podkreślenia wymaga przy tym wskazywana w orzecznictwie sądów administracyjnych różnica dotycząca konsultowania projektu uchwał ze związkami zawodowymi. Istotnym jest, że nie można utożsamiać tutaj zaopiniowania projektu uchwały przez związki zawodowe zrzeszające określoną grupę zawodową, tutaj nauczycieli, z zaopiniowaniem projektu uchwały przez związki zawodowe w trybie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Kwestia ta stanowiła przedmiot rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 797/11, przedstawił szeroką wykładnię regulacji art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz odpowiednich unormowań ustawy Karta Nauczyciela.

W wyroku tym Sąd wskazał, że nie znajduje normatywnego uzasadnienia postawienie łącznika między uprawnieniami reprezentatywnych na poziomie ogólnokrajowym organizacji związkowych, wynikającymi z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, a przepisami ustawy Karta Nauczyciela, wskazującymi wprost, które działania organu prowadzącego lub dyrektora szkoły wymagają opiniowania lub wręcz uzgadniania ze związkami zawodowymi branżowymi zrzeszającymi nauczycieli, bowiem mamy tu do czynienia z reprezentatywnością na różnych poziomach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w ww. wyroku odnosząc się do uchwały w przedmiocie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli wskazał, że organ samorządu terytorialnego uchylając się od przedstawienia organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (...) projektu uchwały dotyczącej bezpośrednio praw i obowiązków pracowniczych – w zakresie jego uprawnień opiniodawczych – naruszył ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, pozostaje aktualne w przypadku przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163,

poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*