



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2017 r.

Poz. 3508

WYROK NR IV SA/WR 2/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-
Ostrowska (spr.)

Protokolant

Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 30 maja 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie
z dnia 24 sierpnia 2016 r. nr XXX/350/16
w przedmiocie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru
godzin zajęć dla pedagoga, psycholog, logopedy i nauczyciela
wspomagającego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
- II. zasądza od Gminy Szklarskiej Poręby na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. nr XXX/35/350/15 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, podnosząc zarzut podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego treść uchwały nie narusza prawo, jednak w toku postępowania nadzorczego ustalono, że została ona podjęta z pominięciem wymaganej ustawą procedury prawodawczej, co powoduje jej nieważność. W tym zakresie organ nadzoru wskazał na art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym 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. Według Wojewody 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 Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego 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.

Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała podlega procedurze opiniowania wskazanej w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. W związku z powyższym, w toku postępowania nadzorczego weryfikowano realizację obowiązku przedłożenia projektu uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Z informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej wynika, że projekt uchwały był konsultowany ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Szklarskiej Porębie, o czym mówiło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 21 września 2016 r. (RM.0004.25.2016).

Tymczasem – jak wskazał organ nadzoru - w Polsce działają aktualnie trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności - w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego - a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy - wymiar godzin zajęć nauczycieli (pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego), powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi.

Wprawdzie przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie prawodawczym.

Jak wywodził dalej Wojewoda, 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 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. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu. Umożliwienie zaopiniowania projektu uchwały przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego i który pełni funkcję odpowiednich władz statutowych OPZZ w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia o związkach zawodowych) przy jednoczesnym pominięciu w procedurze Forum Związków Zawodowych oraz Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” nie spełnia wymogu ustawowego, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szklarskiej Porębie uznała zarzuty skargi za uzasadnione i zobowiązała się usunąć błędy poprzez podjęcie nowej uchwały w dniu 28 października 2016 r.

W odpowiedzi na wezwanie do nadesłania powołanej wyżej uchwały, Rada Miejska w Szklarskiej Porębie przesłała uwierzytelnioną kopię uchwały z dnia 28 października 2016 r. nr XXXIII/380/2016 wraz z uzasadnieniem. Pismem procesowym z dnia 9 lutego 2017 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę, wskazując jednocześnie na to, że zaskarżona uchwała - zgodnie z § 6 - nabrała mocy obowiązującej w dniu 1 września 2016 r. Z obrotu prawnego została zaś wyeliminowana w dniu 23 listopada 2016 r. (w wyniku

wejścia w życie uchwały nr XXXIII/380/2016 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 28 października 2016 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego). Oznacza to, że obowiązywała ona - a zatem wywoływała skutki prawne - w okresie od dnia 1 września 2016 r. do dnia 22 listopada 2016 r.

Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne kwestie związane z kształtowaniem wymiaru tygodniowego obowiązkowego czasu pracy nauczycieli. Uchwała wywiera zatem bezpośrednie skutki wobec podmiotów zewnętrznych zarówno w sferze obowiązków jak też uprawnień. W kontekście powyższego istotne jest, że stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności uchwały będzie wywoływało skutki *ex tunc*. Z kolei uchylenie uchwały przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie spowodowało jedynie, że przestała ona obowiązywać z chwilą wejścia w życie uchwały uchylającej, a więc wywołało skutki *ex nunc* (tym samym nie zostały usunięte wszystkie skutki prawne, które uchwała ta wywołała). Z uwagi na fakt stosowania uchwały przy ustalaniu wymiaru tygodniowego obowiązkowego czasu pracy nauczycieli istotne jest zaś, aby wszystkie skutki prawne zostały wyeliminowane od chwili podjęcia uchwały. Wobec powyższego jej uchylenie (mające skutek *ex nunc*) nie może być uznane za wystarczające. Jedynie stwierdzenie nieważności uchwały (tj. wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*) spowoduje przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) dalej: p.p.s.a., dalej p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego - art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. . Ani powołana na wstępie ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi , ani ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz.446 ze zm.) dalej: u.o.s.g. nie wprowadzają innych kryteriów kontroli sądowno-administracyjnej niż zgodność zaskarżonego aktu gminy z przepisami prawa. Podstawy nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 u.o.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującym prawem miejscowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003r., P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.o.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.o.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa.

Z kolei przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub na akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zarówno w przepis art.147 § 1 p.p.s.a., jak i art.91 ust.1 u.o.s.g. , nie określa rodzaju naruszenia prawa będącego podstawą do stosowania sankcji nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest, zatem sięgnięcie do przepisów u.o.s.g., gdzie przewidziano – o czym była już mowa wyżej - dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.o. s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takich aktów powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowo-prawny, materialno-prawny lub procesowo-prawny charakter. Innymi słowy , za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym,

co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 kpa.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Punktem wyjścia dla dokonania oceny legalności zaskarżonej uchwały powinna być treść art. 19 ust. 1 o związkach zawodowych, wedle którego organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach 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. Obowiązek zasięgania opinii o założeniach i projektach aktów prawnych spoczywa na organach samorządu terytorialnego w zakresie podmiotowym, wyznaczonym postanowieniem art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych tylko ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje) zrzeszające co najmniej 500.000 pracowników, spełniają kryterium reprezentatywności, o którym mowa w cytowanym przepisie ustawy o związkach zawodowych i są powołane do wyrażenia opinii. Związki zawodowe nie odpowiadające ustawowym kryteriom mogą być proszone o opinie w sprawach zamierzeń legislacyjnych organów samorządu terytorialnego, lecz nie będzie to wykonywanie ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejaw polityki prowadzonej przez organy samorządu ze względu na lokalne znaczenie związku zawodowego jako reprezentacji ludzi pracy.

Jak wynika z pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 21 września 2016 r. adresowanego do Wojewody Dolnośląskiego (k.6), projekt uchwały w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego był przedmiotem konsultacji ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Szklarskiej Porębie. Tymczasem, w Polsce działają aktualnie trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności - w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego - a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy - wymiar godzin zajęć nauczycieli (pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego), powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną, o której mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Z powyższego wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony reprezentatywnym związkom zawodowym do konsultacji zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Z uwagi na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Ma racje organ nadzoru, kiedy wywodzi, 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 trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to nie wykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.o.s.g, który stanowi, że nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania, co uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały pomimo jej uchylenia nowowydaną uchwałą z dnia 28 października 2016 r. nr XXXIII/380/2016.

Dokonując zatem kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w takim aspekcie, o jakim mowa wyżej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w pełni podzielił pogląd organu nadzoru, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Dostrzeżona zaś wadliwość zaskarżonej uchwały dotyczy braku uwzględnienia procedury konsultacji z wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi w rozumieniu art. 6 ustawy o Trójstronnej Komisji. Rada jako organ uchwałodawczy powinna konsultować z właściwymi organami związkowymi wszelkie kwestie dotyczące praw i interesów ludzi pracy, zwłaszcza kwestie rzutujące na ich status ekonomiczno-socjalny. Brzmienie przepisu art. 19 ust.2 ustawy o związkach zawodowych ma charakter imperatywny, co oznacza, że przedstawiony w nim mechanizm opiniowania ma charakter obligatoryjny. W związku z tym ma rację Wojewoda, kiedy pod adresem zaskarżonej uchwały wyartykułował zarzut istotnego naruszenia art. 19 ust.2 ustawy o związkach zawodowych. Zważywszy, że zaskarżona uchwała ma charakter prawa miejscowego i nie konsumuje się ona poprzez jednorazowe jej zastosowanie. Wobec tego w pełni należy zaaprobować stanowisko organu nadzoru, wedle którego uchylenie zaskarżonej decyzji uchwałą z dnia 28 października 2016r. nr XXXIII/380/2016 nie może być uznane za wystarczające, albowiem jej uchylenie skutkowało jedynie tym, że przestała ona obowiązywać z chwilą wejścia w życie uchwały uchylającej, a więc wywołało skutki ex nunc, a tym samym nie zostały usunięte wszystkie skutki prawne, jakie uchwała ta wywołała od momentu jej podjęcia do chwili jej uchylenia.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, zaś o kosztach zastępstwa procesowego w pkt II wyroku orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.