

UCHWAŁA NR XXXVI/707/17

RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 2 lutego 2017 r.

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach odpowiedzi na skargę
Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Katowicach**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwala:**

- §1. Wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach odpowiedź na skargę Związku Nauczycielstwa Polskiego z dnia 26 stycznia 2017 r. na uchwałę nr XXXIII/662/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach, jako jednostki obsługującej, do zapewnienia prowadzenia wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Miasta Katowice, zaliczanych do sektora finansów publicznych.
- §2. Argumenty prawne wniesienia odpowiedzi skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.
- §3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.
- §4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Katowice

Krystyna Siejna

Uzasadnienie

do uchwały Rady Miasta w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach odpowiedzi na skargę Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Katowicach

W dniu 29 listopada 2016 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę nr XXXIII/662/16 w sprawie wyznaczenia Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach, jako jednostki obsługującej, do zapewnienia prowadzenia wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Miasta Katowice zaliczanych do sektora finansów publicznych, dalej zwana: uchwałą. W dniu 27 stycznia 2017 r. wpłynęła do Urzędu Miasta Katowice skarga Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddziału w Katowicach (dalej zwanego: skarżącym) na ww. uchwałę, która została poprzedzona wezwaniem z dnia 29 listopada 2016 r., znak: L.dz.013/375/2016, Rady Miasta Katowice do usunięcia naruszenia prawa (wpł. 29.11.2016r.). Rada Miasta Katowice nie ustosunkowała się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Jednocześnie należy wskazać, że ww. skarga w całości powieliła zarzuty przedstawione w przedmiotowym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

W skardze, skarżący przede wszystkim zarzuca, że uchwała w sposób istotny narusza prawo, a w szczególności art. 10 a i b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu zaś skargi rozwija argumentację, która ma uzasadniać postawiony zarzut, przy czym są to trzy zasadnicze argumenty.

Po pierwsze – skarżący uważa, że uchwała została wydana w istocie bez podstawy prawnej, a co najmniej wskazane w niej przepisy nie stanowią prawidłowej podstawy prawnej do podjęcia uchwały w tym zakresie. Na poparcie tego twierdzenia skarżący odwołuje się wprost do brzmienia art. 10 a ustawy o samorządzie gminnym oraz do art. 10 b (bez wskazania jego treści) ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że stanowi on o zakresie wspólnej obsługi. W ocenie skarżącego zapewnienie przez Gminę wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostkom organizacyjnym gminy, zaliczanym do sektora finansów publicznych nastąpić może wyłącznie na podstawie art. 10 a i b ustawy o samorządzie gminnym. A skoro w uchwale brak wskazania na art. 10a to w istocie uchwała została wydana bez podstawy prawnej, a co najmniej z rażącym naruszeniem art. 10 a i b ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym, powołując się na art. 7 Konstytucji RP oraz wskazany wyrok sądu administracyjnego, stwierdza w kontekście podstawy prawnej zaskarżonej uchwały, że każdorazowe niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał oraz przekroczenie jej zakresu powinny być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części.

Po drugie – skarżący uważa, że również art. 10 b ustawy o samorządzie gminnym został naruszony, albowiem w uchwale brak jest wskazania, jaki jest zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Twierdzi bowiem, że celem ustawodawcy było określenie ramowe zadań, które mogą być przekazane jednostce obsługującej, ich konkretyzacja powinna jednak nastąpić w drodze uchwały poszczególnych organów prowadzących i nie może polegać jedynie na odniesieniu się do brzmienia ustawy.

Po trzecie – skarżący uważa, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia co do:

- procedur, na jakich zasadach pracownicy mają przechodzić do nowej jednostki (zachowanie dotychczasowych stanowisk, wynagrodzeń, warunków pracy czy też ich zmiana, a jeśli tak, to na jakie warunki),
- czy taka propozycja obejmuje wszystkich pracowników z tych placówek czy tylko ich część,
- czy organ prowadzący, w uzgodnieniu z pracodawcami przewiduje wydanie gwarancji zatrudnienia dla pracowników w związku z powierzeniem jednostce obsługującej wskazanych wyżej zadań,
- czy organ prowadzący, w uzgodnieniu z pracodawcami, przewiduje programy osłonowe dla pracowników, którzy nie zdecydują się na zmianę pracodawcy w związku z powierzeniem jednostce obsługującej wskazanych wyżej zadań.

Rada Miasta Katowice zważyła, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem w świetle brzmienia zaskarżonej uchwały zarzuty skarżącego nie mają uzasadnionych podstaw i są w istocie całkowicie chybione.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu stwierdzić należy, że uchwała zawiera właściwą i odpowiednią podstawę prawną, na którą składają się przepisy ustrojowe oraz przepisy prawa materialnego, w tym zwłaszcza przepisy wyznaczające kompetencje ogólne do podejmowania uchwał w określonym zakresie oraz przepisy konkretnej podstawy prawnej co do meritum podejmowanej uchwały. Ponadto treść uchwały ściśle odpowiada delegacji ustawowej zawartej w art. 10b ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą:

Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- *jednostki obsługujące;*
- *jednostki obsługiwane;*
- *zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.*

Wymaga podkreślenia, że treść § 1 ust. 1 i 2 uchwały ściśle odpowiada zakresowi ww. delegacji ustawowej, w tym jednoznacznie wskazując jako jednostkę obsługującą Zespół Obsługi Jednostek Oświatowych w Katowicach. Zatem w odniesieniu do zaskarżonej uchwały w żadnym razie nie można jej zarzucić, że pozostaje ona w sprzeczności z określonym przepisem prawa. Innymi słowy, że została podjęta przez niewłaściwy organ, że występuje brak lub przekroczenie podstawy prawnej do podjęcia uchwały tej treści, że doszło do niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, czy też naruszeniu procedury jej uchwalenia. Skarżący swoich wywodach, przeciwnie niż to czyni w odniesieniu do art. 10 a ustawy o samorządzie gminnym, nie wskazuje wprost brzmienia art. 10 b ust. 2 tejże ustawy, jak się wydaje nie bez powodu, a który już w pierwszym zdaniu jednoznacznie określa normatywne kompetencje rady w zakresie podmiotowym, tj. dopuszczalność i obowiązek podjęcia uchwały na podstawie art. 10 b ust. 2 tylko w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10 a pkt 1, a zatem jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych. W rzeczy samej takich jednostek organizacyjnych dotyczy zaskarżona uchwała. Przepis art. 10 a ustawy o samorządzie gminnym jest normą o charakterze zasadniczym i generalnym co do w ogóle prawnej dopuszczalności zapewnienia wspólnej obsługi przez gminę ściśle wymienionym w nim podmiotom, nie stanowi zaś bezpośredniej podstawy prawnej dla konkretnie podejmowanej uchwały w stosunku do ustalonych jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zatem twierdzenie skarżącego, że zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, a więc z rażącym naruszeniem prawa, jest pozbawione uzasadnienia.

Drugi z postawionych zarzutów także nie może się ostać, albowiem i w tym przypadku skarżący interpretuje wbrew brzmieniu regulacji zawartej w art. 10 b ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 10 a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym. Jasno wynika z tych regulacji, że zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi wyznacza ustalony przez radę gminy rodzaj zadań objętych wspólną obsługą, a które sam ustawodawca przede wszystkim wskazuje w zakresie: obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Nie jest to jednocześnie katalog zamknięty i poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” dopuszcza i inne na tym samym stopniu uogólnienia, bowiem w świetle tej regulacji zasadne jest uznanie, że rada gminy mogłaby poprzestać tylko na wspólnej obsłudze administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. W zaskarżonej uchwale na tej zasadzie ustalono, że będzie to obsługa finansowo – księgowo, rachunkowa, sprawozdawczość oraz obsługa administracyjna, organizacyjno – prawna i techniczna, choć w zależności od ocen i różnego często punktu widzenia ten sam zakres może mieścić się w pojęciu obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, z wyjątkiem może rachunkowości i sprawozdawczości. Wydaje się, że skarżący w tym przypadku zarzut ten potraktował jako swoisty wstęp do kolejnego zarzutu, trzeciego, który choć również chybiony wskazuje jednak na rzeczywiste powody niezadowolienia z podjętej uchwały.

Nawiązując zatem do ostatniego z postawionych zarzutów, stwierdzić należy, że nie znajduje on również uzasadnienia prawnego na gruncie regulacji prawnych, które stanowią podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały. Wymaga podkreślenia, że zaskarżona uchwała została poddana konsultacji związkowej, do której obliguje art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881). W toku tej procedury przedstawiono skarżącemu przewidywane następstwa podjętej uchwały w zakresie dotyczącym zatrudnienia pracowników jednostek obsługiwanych. Z informacji tych wyraźnie wynikało, że przewiduje się utrzymanie zatrudnienia na zasadzie art. 23¹ § 1 k.p., co zresztą stało się faktem, zaś w szczególnych, indywidualnych przypadkach możliwość przejścia do pracy w innych jednostkach organizacyjnych. Nie jest zaś obowiązkiem organów Miasta Katowice zastępowanie w wypełnieniu ustawowych obowiązków pracodawców, których dotyczyć będą skutki podjętej uchwały w sferze prawa pracy. Wystarczająca zatem jest informacja zawarta w dokumentach przekazanych w ramach procedury opiniowania projektu uchwały, że przewiduje się (a w zasadzie gwarantuje) kontynuację z mocy prawa zatrudnienia wszystkim pracownikom, których dotychczasowa praca jest bezpośrednio związana z przejmowanymi zadaniami. Natomiast określenie szczegółowych danych co do liczby tych pracowników, stanowisk, wynagrodzeń, warunków pracy oraz wszelkich kwestii techniczno – organizacyjnych należy do wyłącznej kompetencji dotychczasowego i nowego pracodawcy, którzy w zasadzie dopiero od momentu podjęcia uchwały mogą ostatecznie i odpowiedzialnie podejmować nałożone ustawą czynności z zakresu prawa pracy. Należy nadmienić, że obowiązek w tym zakresie pracodawcy ci wypełnili.