



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 października 2022 r.

Poz. 4577

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.318.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/470/2022 Rady Gminy Dobra z dnia 21 września 2022 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dobra.

Uzasadnienie

W dniu 21 września 2022 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XXXV/470/2022 w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dobra. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 28 września 2022 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała m.in. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i lit. c ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którymi *organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin, a także nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin.* W myśl art. 91d pkt 1 ww. ustawy kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonuje rada gminy.

Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie Rady Gminy Dobra do podejmowania uchwał dotyczących tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, zatrudnionych w placówkach oświatowych, a także nauczycieli przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, dla których organem prowadzącym jest Gmina Dobra. W wyniku badania zgodności z prawem podjętej w tym przedmiocie uchwały Nr XXXV/470/2022 stwierdzono jednak, że jej uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania w szkołach i przedszkolu prowadzonych przez Gminę Dobra, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów,

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych²⁾, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁾.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W myśl zaś ust. 2 tej regulacji 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 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.

Za reprezentatywne organizacje związkowe - w myśl art. 23 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Radzie dialogu społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego - uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 1¹ pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych;
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.

A zatem, przywołane w cyt. unormowaniu organy zobligowane są kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnego związku celem przedstawienia opinii. 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, że 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.

Skoro więc uchwała Nr XXXV/470/2022 jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup nauczycieli, czyli określenia dla nich liczby godzin obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych. W rezultacie ustalono, że organy Gminy Dobra naruszyły ciężący na nich ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procesie legislacyjnym, albowiem projekt uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim reprezentatywnych organizacjom związkowym. Jak wynika z pisma Wójta Gminy Dobra z dnia 5 października 2022 r., znak: ZO.RG.0711.32.2022.EW, o wydanie opinii do projektu uchwały Nr XXXV/470/2022 wystąpiono jedynie do Zarządu Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Dobrej oraz do Zachodniopomorskiego Komitetu Międzyzakładowego Niezależnego Związku Zawodowego „Wolność i Godność”. Ponadto, do badanej uchwały, doręczonej organowi nadzoru w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w dniu 28 września 2022 r., zostały załączone kopie pism: Prezesa Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Dobrej oraz Koordynatora Zachodniopomorskiego Niezależnego Związku Zawodowego „Wolność i Godność”, stanowiących opinie do projektu uchwały w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru

²⁾ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854).

³⁾ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.).

godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dobra.

Podkreślić należy, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające ze wskazanego przepisu jest niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągają się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze. Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że aktualnie kryterium reprezentatywności spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych (informacja o związkach zawodowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zamieszczona jest na stronie <https://www.gov.pl/web/dialog/związki-zawodowe>).

Spośród ww. organizacji związkowych opinię do projektu uchwały Rady Gminy Dobra w przedmiocie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dobra, opinię wyraził jedynie Związek Nauczycielstwa Polskiego, zrzeszony w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych. Wynika z tego, że w procesie opiniowania tej uchwały pominięte zostały Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" oraz Forum Związków Zawodowych, w związku z tym uchwała Nr XXXV/470/2022 obciążona jest istotną wadą prawną.

Stosownie do treści uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. akt I PZP 2/93, *uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub o projekcie aktu wykonawczego do ustawy stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru czynności przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (...)*. W uzasadnieniu do ww. uchwały Sąd Najwyższy zaakcentował również, że *zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, wypadek, w którym świadomie i celowo pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej, jak tylko naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/470/2022 Rady Gminy Dobra z dnia 21 września 2022 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Dobra, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego
Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski