



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 października 2022 r.

Poz. 4603

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.306.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 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 XLII/286/2022 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2022 r. Rada Gminy Boleszkowice podjęła uchwałę Nr XLII/286/2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 5 października 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XLII/286/2022 stanowi art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b 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.* W myśl art. 91d pkt 1 ww. ustawy kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonuje rada gminy.

Wobec brzmienia cytowanych regulacji, uprawnienie Rady Gminy Boleszkowice do podjęcia uchwały dotyczącej określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych zatrudnionych w szkole i przedszkolu prowadzonych przez Gminę Boleszkowice, nie budzi wątpliwości organu nadzoru. W wyniku badania zgodności z prawem podjętej w tym przedmiocie uchwały Nr XLII/286/2022 stwierdzono jednak, że jej uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

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 przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest dana jednostka samorządu terytorialnego – w omawianej sprawie: w szkole i przedszkolu prowadzonych przez Gminę Boleszkowice, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów, 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

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

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

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 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 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.

Wobec powyższego, przywołane w cytowanych unormowaniach organy zobligowane są kierować założeniami 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 XLII/286/2022 jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup pracowników szkoły i przedszkola, w toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych. W rezultacie ustalono, że projekt uchwały w sprawie *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych* nie został przedłożony do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Jak wynika bowiem z pisma Wójta Gminy Boleszkowice z dnia 17 października 2022 r., znak: POF.0007.1.2022.JB, projekt uchwały skierowano, celem zaopiniowania, wyłącznie do Zarządu Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Boleszkowicach.

Podkreślić należy, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych 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 aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze.

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.).

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/zwiazki-zawodowe>).

W związku z powyższym, wobec faktu, że z procesu opiniowania projektu uchwały Nr XLII/286/2022 wyłączono Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Forum Związków Zawodowych, uchwała ta 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 XLII/286/2022 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 28 września 2022 r. w sprawie *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych*, 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