



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 09 listopada 2022 r.

Poz. 4955

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.328.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 listopada 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 XXVIII/238/22 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 30 września 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przybiernów oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 września 2022 r. Rada Gminy w Przybiernowie podjęła uchwałę Nr XXVIII/238/22 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przybiernów oraz zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 11 października 2022 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 42 ust. 7 pkt 2 i pkt 3 lit. b i lit. c ustawy Karta Nauczyciela<sup>1)</sup>. W myśl tych przepisów organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3, a także 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 oraz 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. Zgodnie z art. 91d pkt 1 ww. ustawy kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonuje rada gminy.

W świetle powołanych przepisów nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Gminy w Przybiernowie do podjęcia uchwały Nr XXVIII/238/22 dotyczącej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Przybiernów (§ 1), a także obniżenia dyrektorom i wicedyrektorom tychże placówek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy (§ 2). W wyniku badania zgodności z prawem ww. uchwały

---

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

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 2 i 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 prowadzonych przez Gminę Przybiernów, 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, nauczycieli przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz nauczycieli piastujących stanowiska kierownicze w placówkach oświatowych, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>2)</sup>, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>3)</sup>.

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.

W myśl art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego za reprezentatywne organizacje związkowe 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. 1<sup>1</sup> 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, organy samorządu zobligowane są kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnego związku celem przedstawienia opinii. Dla 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 XXVIII/238/22 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 Przybiernów naruszyły ciężący na nich ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procesie legislacyjnym,

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

<sup>3)</sup> 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.).

albowiem projekt uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim reprezentatywnym organizacjom związkowym.

Podkreślić należy, że uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ust. 1 i 2 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 wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze.<sup>4)</sup> 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>).

Spośród ww. organizacji związkowych opinię do projektu uchwały Rady Gminy w Przybiernowie w przedmiocie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Przybiernów oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze w tych placówkach opinię wyraził jedynie Związek Nauczycielstwa Polskiego (Zarząd Oddziału ZNP w Goleniowie), zrzeszony w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych. Wójt Gminy Przybiernów w piśmie z dnia 19 października 2022 r. potwierdził, że projekt tej uchwały został przedłożony do zaopiniowania tylko Związkowi Nauczycielstwa Polskiego.

Wynika z tego, że w procesie opiniowania uchwały Nr XXVIII/238/22 pominięte zostały Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" oraz Forum Związków Zawodowych, w związku z tym akt ten obarczony 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 XXVIII/238/22 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 30 września 2022 r. w sprawie *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Przybiernów oraz zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze*, 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

<sup>4)</sup> Wyrok NSA z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1435/17.