



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 listopada 2022 r.

Poz. 5163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.346.2022.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 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.287.2022 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 25 października 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pełczyce.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2022 r. Rada Miejska w Pełczycach podjęła uchwałę Nr XXVIII.287.2022 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmujących dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pełczyce.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 27 października 2022 r.

Jako materialnoprawną podstawę ww. uchwały organ stanowiący wskazał m. in. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, w myśl którego *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.*

Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie Rady Miejskiej w Pełczycach do podejmowania uchwał regulujących kwestie wynikające z cyt. wyżej regulacji. W wyniku badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVIII.287.2022 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 lit. b ustawy Karta Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego. 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 organizacje związkowe,

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).

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 art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych organy, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego zobligowane są kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, który spełnia określone w ww. unormowaniu kryteria, umożliwiając im w ten sposób przedstawienie 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 XXVIII.287.2022 jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup nauczycieli, czyli określenia dla nich liczby godzin obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć, w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych. W rezultacie ustalono, że organy Gminy Pełczyce naruszyły ciężący na nich ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procesie legislacyjnym, albowiem projekt uchwały nie został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim reprezentatywnym organizacjom związkowym. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Pełczyc z dnia 3 listopada 2022 r. *projekt niniejszej uchwały został przedłożony i pozytywnie zaopiniowany przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Pełczycach dn. 22 września 2022 r.*

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.

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/związki-zawodowe>).

W związku z powyższym, wobec faktu, że z procesu opiniowania projektu uchwały Nr XXVIII.287.2022 wyłączono Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" oraz Forum Związków Zawodowych, uchwała ta obarczona 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.287.2022 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 25 października 2022 r. w sprawie *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze zatrudnionych w szkołach podstawowych i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Pełczyce*, 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