



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 11 stycznia 2023 r.

Poz. 418

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.436.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2023 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 XLVIII/292/2022 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole podstawowej i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drawno oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 listopada 2022 r. Rada Miejska w Drawnie podjęła uchwałę Nr XLVIII/292/2022 w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole podstawowej i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drawno oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 grudnia 2022 r.

Przedmiotowym aktem Rada Miejska w Drawnie dokonała zmiany uchwały Nr XLVI/254/2018 z dnia 25 czerwca 2018 r.<sup>1)</sup>, w zakresie jej tytułu oraz §2, który na mocy kwestionowanego aktu otrzymał brzmienie: §2. *Ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego.*

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XLVIII/292/2022 stanowi art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela<sup>2)</sup>, zgodnie z którym: *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 Miejskiej w Drawnie do podjęcia uchwały Nr XLVIII/292/2022 nie budzi wątpliwości organu nadzoru. W wyniku badania zgodności z prawem tego aktu stwierdzono jednak, że jego uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

---

<sup>1)</sup> Uchwała Nr XLVI/254/2018 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole podstawowej i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drawno oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 3480 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.).

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 Drawno, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>3)</sup>, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>4)</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 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. 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.

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 XLVIII/292/2022 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 zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole podstawowej i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drawno oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego* nie został przedłożony do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854).

<sup>4)</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.).

o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, a wyłącznie Związkowi Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Drawnie<sup>5)</sup>.

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.

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 XLVIII/292/2022 wyłączono Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i 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.*

Niezależnie od powyższego, należy także zwrócić uwagę, że tytuł uchwały został sformułowany z uchybieniem reguł nie tylko gramatycznych, ale również wynikających z „Zasad techniki prawodawczej” – zgodnie bowiem z §129 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>6)</sup> tytuł uchwały winien rozpoczynać się od zwrotu: "zmieniająca uchwałę w sprawie .....", pomijając nazwę organu, który wydał uchwałę zmienianą, i datę jej wydania, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona uchwała zmieniana i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/292/2022 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole podstawowej i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drawno oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagoga, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego oraz doradcy zawodowego, 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>5)</sup> Pismo Sekretarza Gminy Drawno, działającego z upoważnienia Burmistrza Drawna, z dnia 14 grudnia 2022 r., znak: OA.4424.34.2022.IJS.

<sup>6)</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)