



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia środa, 25 stycznia 2023 r.

Poz. 656

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.27.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/330/22 Rady Gminy Kozielice z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie określenia tygodniowego wymiaru zajęć dla nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Kozielicach prowadzonej przez gminę Kozielice.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Gminy Kozielice podjęła uchwałę Nr XLII/330/22 w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie określenia tygodniowego wymiaru zajęć dla nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Kozielicach prowadzonej przez gminę Kozielice.

Aktem tym Rada nadała nowe brzmienie §1 uchwały Nr X/54/19¹⁾, który określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli: pedagogów, pedagogów specjalnych, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Kozielicach prowadzonej przez Gminę Kozielice.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 23 grudnia 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela²⁾, zgodnie z którym *Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:*

- 1) *zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;*
- 2) *zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;*
- 3) *tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:*
 - a) *nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość,*
 - 2b) *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,*

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zacho. z dnia 24 lipca 2019 r., poz. 4108.

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

- c) *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,*
- d) *nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 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 Kozielice do podejmowania uchwał regulujących kwestie wynikające z cyt. wyżej regulacji. W wyniku badania zgodności z prawem uchwały Nr XLII/330/22 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 Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, albowiem zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania w Szkole Podstawowej w Kozielicach, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów, pedagogów specjalnych, logopedów i doradców zawodowych, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych³⁾, projekt tej uchwały powinien zostać zaopiniowany przez organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁾.

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 ustawy o związkach zawodowych organy 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.

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

⁴⁾ 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.).

Skoro więc uchwała 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 Kozielice naruszyły ciążący 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 pisma Wójta Gminy Kozielice z dnia 3 stycznia 2023 r., o wydanie opinii do projektu uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia wystąpiono jedynie do Związku Nauczycielstwa Polskiego.

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/zwiazki-zawodowe>).

W związku z powyższym, wobec faktu, że z procesu opiniowania projektu uchwały Nr XLII/330/22 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”⁵⁾ 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 XLII/330/22 Rady Gminy Kozielice z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie *zmieniająca uchwałę w sprawie określenia tygodniowego wymiaru zajęć dla nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych zatrudnionych w Szkole Podstawowej w Kozielicach prowadzonej przez gminę Kozielice*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

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.

wz. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski