

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.79.2020.AHor

z dnia 1 lipca 2020 r.

Rada Gminy Wymiarki

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/101/2020 Rady Gminy Wymiarki z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2020 Rada Gminy Wymiarki podjęła uchwałę w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020r., poz. 713) oraz art. 42 ust.7 pkt 3 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2215).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263, z późn. zm.) oraz art. 42 ust. 3 pkt 12 tabeli ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215).

Z uwagi na przedmiot regulacji uchwałę tę należy zakwalifikować do aktów prawnych objętych zadaniami związków zawodowych. Tym samym jej projekt powinien zostać poddany konsultacjom ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem: organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust. 1); 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 (ust. 2); założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii (ust. 2(1)); w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3); związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji (art. 19 ust. 4).

Stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy 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.) - do której odwołuje się ustawa o związkach zawodowych - 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(1) 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.

Organizacjami związkowymi aktualnie spełniającymi kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego są: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego). Wszystkie te organizacje związkowe były więc uprawnione do zaopiniowania projektu kwestionowanej uchwały.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały oraz dokumentów przesłanych wraz z pismem przewodnim z dnia 19 czerwca 2020 r., znak RA-RG. 0711-1.2.2020l, w odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru wynika, że projekt uchwały przesłano do: Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” w Zielonej Górze, Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddział w Żaganiu oraz Rady OPZZ Powiatu Żarskiego i Żagańskiego z siedzibą w Jasieniu. Z wyjaśnień i przedmiotowych dokumentów wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że projekt kwestionowanej uchwały nie został przekazany do zaopiniowania do Forum Związków Zawodowych.

Dokonując wobec powyższego oceny zgodności z prawem ww. uchwały, należy przypomnieć, iż związki zawodowe, o czym przesądza art. 1 ustawy o związkach zawodowych, powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów zawodowych i socjalnych. Reprezentują one 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).

Jak wynika z orzecznictwa, wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednim (reprezentatywnym) organizacjom związkowym winno się zapewnić możliwość uprzedniego zapoznania się z treścią projektu aktu i jego zaopiniowania. Uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, jest niezależne od faktu przynależności do związku osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych, spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze będącym przedmiotem regulacji danego aktu prawnego. Skoro zatem, udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek pominięcia chociażby jednego z reprezentatywnych związków zawodowych w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa, daje tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu prawa miejscowego (por. wyrok z dnia 17 września 2015 r., WSA w Gorzowie Wlkp., sygn. akt II SA/Go 405/15).

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę lub placówkę określa 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; b) pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin; 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.

Tymczasem Rada Gminy Wymiarki w § 1 pkt 5 uchwały Nr XVIII/101/2020 określiła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli wspomagających na 22 godziny tygodniowo. Nauczyciel wspomagający to potoczna nazwa nauczyciela posiadającego kwalifikacje z zakresu pedagogiki specjalnej zatrudnianego dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia

integracyjnego oraz współorganizowania kształcenia uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Podstawą prawną, która reguluje zasady pracy nauczycieli wspomagających jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1578).

Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1287) ustawodawca dokonał zmiany art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela między innymi poprzez dodanie do tabeli określającej tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć pkt 12. W przepisie tym ustawodawca przesądził, że tygodniowa liczba godzin obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych nauczycieli posiadający kwalifikacje z zakresu pedagogiki specjalnej zatrudniani dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia integracyjnego oraz współorganizowania kształcenia uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym wynosi 20 godzin. Lokalny prawodawca nie jest więc od 1 września 2019 r. uprawniony do określania tygodniowego pensum nauczycieli wspomagających. Regulacja § 1 pkt 5 tabeli badanej uchwały stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela.

Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii podzielił w piśmie z dnia 24 czerwca 2020 r., znak KO.V.4130.58.2020.JM, Lubuski Kurator Oświaty w Gorzowie Wlkp., który wskazał, że "Rada Gminy Wymiarki nie posiada kompetencji do określenia wymiaru godzin zajęć nauczyciela wspomagającego, ponieważ wymiar ten określony został w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela (tj. 20 godzin)."

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność badanej uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli