

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.20.2023.DDud

z dnia 16 lutego 2023 r.

Rada Gminy Brody

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/267/22 Rady Gminy Brody z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz dla pedagogów, psychologów i logopedów oraz nauczycieli realizujących etat łączony.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Brody podjęła uchwałę w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz dla pedagogów, psychologów i logopedów oraz nauczycieli realizujących etat łączony.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na „art. 42 ust. 7 pkt 3 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1762)”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2023 r.

Rada Gminy w § 1 ust. 1 badanej uchwały ustaliła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Brody: 1) 22 godzin na stanowisku nauczyciela - pedagoga; 2) 22 godzin na stanowisku nauczyciela - psychologa; 3) 22 godzin na stanowisku nauczyciela - logopedy; 4) 22 godzin na stanowisku nauczyciela - terapeuty pedagogicznego; 5) 22 godzin na stanowisku nauczyciela - pedagoga specjalnego.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała, istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854). Organ nadzoru ustalił, że w toku procesu legislacyjnego naruszono ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procedurze podejmowania uchwały. Ustalono, że projekt badanej uchwały nie został skierowany do zaopiniowania wszystkim związkom zawodowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Organ nadzoru wezwał Wójta Gminy Brody do przedstawienia dokumentów potwierdzających przekazanie, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym oraz wszystkich otrzymanych opinii (pismo z dnia 31 stycznia 2023 r., NK-I.4130.6.2.2023.DDud). W odpowiedzi organowi nadzoru Wójt Gminy Brody wskazał, że projekt uchwały został przesłany do Związku Nauczycielstwa Polskiego, Zarząd Oddziału w Jasieniu oraz dołączył opinię tego związku zawodowego (pismo z dnia 7 lutego 2023 r.).

Ustawa o związkach zawodowych wprowadza sformalizowany i zakreślony przez dokładnie określone terminy tryb konsultacji aktów prawnych związanych z działalnością związków zawodowych. Celem tak skonstruowanego trybu konsultacyjnego jest zapewnienie, aby związki zawodowe pełniące ważną rolę w ochronie praw pracowniczych miały zapewniony realny wpływ na proces legislacyjny związany z uchwalaniem aktów prawnych dotyczących pracowników, a jednocześnie miały możliwość kontroli na ile organy władzy publicznej wykonały ciążący na nich obowiązek konsultacyjny.

W art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych prawodawca wprowadził obowiązek poddania konsultacji związkowej założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W myśl tego przepisu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. W celu umożliwienia związkowi zawodowemu realizacji powyższego uprawnienia, w art. 19 ust. 2 ww. ustawy prawodawca określił, że 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. Przy czym skrócenie tego terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Ustawa o związkach zawodowych określa również sposób komunikowania się między organem samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym. Wedle art. 19 ust. 2(1) komunikacja odbywa się elektronicznie - 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. Istotne jest również to, że 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 ustawy o związkach zawodowych). Z kolei w myśl 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 ze zm.), 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. W obecnym składzie Rady Dialogu Społecznego znalazły się następujące reprezentatywne organizacje związkowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 974/04, wskazał, że „ustalenie obowiązującego wymiaru zajęć nauczycieli, jako dotyczące praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności wchodzącej w skład społeczności lokalnej mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych”. Wedle art. 1 ustawy o związkach zawodowych, związki zawodowe powołane są do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów płacowych, 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 ustawy o związkach zawodowych). Mieszczą się zatem w tej kategorii wszelkie akty prawne, a więc zarówno przepisy prawa miejscowego, jak i akty kierownictwa wewnętrznego, wydawane przez organy samorządu terytorialnego (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 807/21).

Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że za każdym razem, gdy projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie (reprezentatywne) organizacje związkowe mają prawo oczekiwać uprzedniego przedłożenia im projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. 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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1435/17, obowiązek organów samorządu terytorialnego zasięgnięcia opinii związków zawodowych o założeniach albo projektach aktów prawnych, odnosi się do tych, które dotyczą określonego przedmiotu, a nie jest uzależniony od tego, czy bezpośrednio dotyczy członków związku zawodowego. 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.

Nie przekazując projektu uchwały Nr XXXVII/267/22 Rady Gminy Brody z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz dla pedagogów, psychologów i logopedów oraz nauczycieli realizujących etat łączony do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych, organ samorządu terytorialnego tym samym naruszył ciążący na nim ustawowy obowiązek polegający na zapewnieniu udziału organizacji związkowej w procesie legislacyjnym. Zakres przedmiotowy powyższej uchwały niewątpliwie wkracza w sferę uprawnień pracowniczych nauczycieli pracujących w szkołach prowadzonych przez Gminę Brody, mieści się zatem w zakresie kompetencji związków zawodowych.

Skoro udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to pominięcie związku zawodowego w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu

terytorialnego istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu warunków formalnych podjęcia ważnej uchwały jest konieczność przedłożenia jej projektu do zaopiniowania właściwym podmiotom, o ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek. Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, w tym m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/OI 719/10.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/267/22 Rady Gminy Brody z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz dla pedagogów, psychologów i logopedów oraz nauczycieli realizujących etat łączony było uzasadnione i konieczne.

Organ nadzoru podkreśla, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru wystąpił do Lubuskiego Kuratora Oświaty o wydanie opinii. Lubuski Kurator Oświaty w piśmie z dnia 31 stycznia 2023 r., znak: KO.V.4130.3.2023.AKA, wniósł zastrzeżenia do przedłożonej do zaopiniowania uchwały. Lubuski Kurator Oświaty wskazał, że tytuł uchwały nie jest zgodny z jej przedmiotem, bowiem nie określa ona tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczyciela realizujących „etat łączony”, a także, że w podstawie prawnej ww. uchwały przywołano m. in. art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, nie wskazując żadnej litery z tego przepisu. Art. 42 ust. 7 pkt 3 brzmi: Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa 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 kolegów 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, 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, 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. Przedmiot uchwały dot. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b Karty Nauczyciela, zatem należy stwierdzić, że w badanej uchwały nie przywołano pełnej podstawy prawnej.

Organ nadzoru przypomina również o regułach wynikających z Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), a szczególnie § 123 w zw. z § 158 ust. 1 Zasad, które dotyczą sposobu przytaczania ustaw i określania miejsca ich publikacji. Należy bowiem pamiętać, że ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, której tekst jednolity został ogłoszony w Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, została kilkakrotnie znowelizowana (patrz:

Dz.U. z 2022 r. poz. 935, Dz.U. z 2022 r. poz. 1116, Dz.U. z 2022 r. poz. 1700, Dz.U. z 2022 r. poz. 1730).

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