



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 02 listopada 2022 r.

P-1.4131.334.2022.KD

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/221/2022 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXII/157/2021 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie określenia: zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; zasad udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dyrektora i wicedyrektora szkoły oraz nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy, a także nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze; tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej kształcenia na odległość, pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradni psychologiczno – pedagogicznej, nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim podjęła uchwałę Nr XXXI/221/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXII/157/2021 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie określenia: zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; zasad udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dyrektora i wicedyrektora szkoły oraz nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy, a także nauczyciela, który

obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze; tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej kształcenia na odległość, pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradni psychologiczno – pedagogicznej, nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 7 października 2022 r.

Przedmiotowym aktem organ stanowiący Powiatu Kamieńskiego dokonał zmiany uchwały Nr XXII/157/2022 z dnia 29 czerwca 2021 r.¹ w zakresie jej załącznika Nr 3 określającego: „Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin: – nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i kształcenia na odległość, - pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradni psychologiczno – pedagogicznej, - nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych”.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/221/2022 Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim powołała, m.in. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela², 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 powiatu.*

Wobec brzmienia cyt. regulacji, jak również nieprzywołanych w podstawie prawnej badanej uchwały art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. a i d ustawy Karta Nauczyciela, uprawnienie Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim do podjęcia uchwały Nr XXXI/221/2022, nie budzi wątpliwości organu nadzoru. W wyniku badania zgodności z prawem stwierdzono jednak, że uchwalenie tego aktu nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

Uchwała rady powiatu regulująca kwestie, o których mowa w art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania w szkołach, dla których organem prowadzącym jest dana jednostka samorządu terytorialnego – w omawianej sprawie: w szkołach prowadzonych przez Powiat Kamieński, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie. Zważywszy na przedmiot jej regulacji, dotyczący ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i kształcenia na odległość, - pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych

¹ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 3361.

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

w poradni psychologiczno – pedagogicznej, - nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach 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.

Wobec powyższego, przywołane w cyt. unormowaniach organy zobligowane są kierować założenia 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 XXXI/221/2022 jest aktem prawa miejscowego, którego materia dotyczy kwestii pracowniczych wskazanych w niej grup pracowników szkół, w toku

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.).

procedury postępowania nadzorczego organ nadzoru zbadał⁵, czy jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania odpowiednim organom związków zawodowych. W rezultacie ustalono, że projekt ww. uchwały nie został przedłożony do zaopiniowania wszystkim organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Jak wynika bowiem z pisma Starosty Kamieńskiego⁶, projekt uchwały skierowano, celem zaopiniowania, do organizacji związkowych działających na terenie Powiatu Kamieńskiego, tj. Zarządu Międzygminnego Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Kamieniu Pomorskim i Międzyzakładowej Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” POiW w Kamieniu Pomorskim. W procesie opiniowania pominięto natomiast Forum Związków Zawodowych. Jak wyjaśnił Starosta, powołując się na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 480/17, z uwagi na fakt, że na terenie Powiatu Kamieńskiego nie został powołany przez Zarząd Wojewódzki Forum Związków Zawodowych zarząd powiatowy, uznano, że nie ma potrzeby występowania o opinię do tej organizacji związkowej.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Starosty w tym przedmiocie, w pełni akceptując pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1435/17, w którym skład orzekający zważył, że: *W sprawie nie budzi wątpliwości, że uchwała Rady Gminy [...] w sprawie obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu prowadzonych przez Gminę [...] mieści się w pojęciu aktu prawnego, o którym mowa w powołanym art. 19 u.z.z. 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. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.z. związek zawodowy jest powołany do obrony praw wszystkich ludzi pracy, a nie tylko swoich członków. Wyrokiem tym Naczelną Sąd Administracyjny utrzymał w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 1060/16, w którym wyrażono pogląd: *W myśl przepisu art. 1 u.z.z., związki zawodowe powołane są one 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). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). 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 winny być uprawnione do uprzedniego przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania, zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z. Uprawnienie związków zawodowych, wynikające z art. 19 u.z.z., 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 Komisji Trójstronnej, 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 udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek pominięcia związków zawodowych w opiniowaniu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa (...). Daje on podstawę do stwierdzenia**

⁵ Pismo z dnia 13 października 2022 r., znak: P-1.4130.271.2022.KD.

⁶ Pismo z dnia 20 października 2022 r., znak: Ek.0711.1.2022.KG.

nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego).

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, 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, upoważnione 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 XXXI/221/2022 wyłączono 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 XXXI/221/2022 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXII/157/2021 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie określenia: *zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego; zasad udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, dyrektora i wicedyrektora szkoły oraz nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy, a także nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze; tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kształcenia na odległość oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej kształcenia na odległość, pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradni psychologiczno – pedagogicznej, nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, 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.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim,
- 2) aa.