



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.14.2022

Warszawa, 13 października 2022 r.

**Rada Gminy Boguty-Pianki
/ePUAP/**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 210/XXVII/22 Rady Gminy Boguty-Pianki z dnia 9 września 2022 r. *w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Boguty-Pianki.*

Uzasadnienie

W dniu 9 września 2022 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę nr 210/XXVII/22 *w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Boguty-Pianki.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 16 września 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.

– *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Pismem z dnia 12 października 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Boguty-Pianki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 210/XXVII/22 .

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr 210/XXVII/22 jest sprzeczna z prawem zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr 210/XXVII/22 z dnia 9 września 2022 r. Rada Gminy Boguty-Pianki określiła tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Boguty-Pianki.

Jak wynika z informacji uzyskanych przez organ nadzoru w Urzędzie Gminy Boguty-Pianki, ww. uchwała została podjęta z pominięciem przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym a zatem z naruszeniem, ciążącego na organie samorządu terytorialnego, ustawowego obowiązku, polegającego na zapewnieniu udziału organizacji związkowej w procesie legislacyjnym, wynikającego z art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854).

Uchwała nr 210/XXVII/22 została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b *Karty Nauczyciela*. Zgodnie z tym przepisem 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. Z uwagi na przedmiot regulacji uchwały nr 210/XXVII/22, dotyczący określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminę Boguty-Pianki, uchwałę tę należy zakwalifikować do aktów prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, które wkraczają w sferę uprawnień pracowniczych ww. specjalistów (por. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. I OSK 2961/14 i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2022 r. sygn. III SA/Gd 586/21, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ww. uchwała podlega opiniowaniu w trybie i na zasadach określonych w art. 19 ustawy *o związkach zawodowych* (zob. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. I OSK 2961/14, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). 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. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (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. 2¹).

W myśl ustawy *o związkach zawodowych*, są one powołane do reprezentowania i obrony praw pracowników, ich interesów płacowych, zawodowych i socjalnych (art. 1). 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 zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2014 r. „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 powinny być uprawnione do uprzedniego przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy *o związkach zawodowych*.” (sygn. II SA/Wa 2329/13, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się ponadto, że 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. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 października 2012 r., sygn. II SA/Ke 551/12, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2013 r., II SA/Go 829/13, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Zdaniem organu nadzoru, 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, w rozumieniu ustawy *o samorządzie gminnym*. Daje on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego).

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. Uchylenie się zatem organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o projekcie aktu prawnego odnoszącego się do działalności związku zawodowego stanowi naruszenie prawa dające podstawę do podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. I OPS 2/10, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*)

W świetle powyższego, uznać należy, iż z uwagi na podjęcie przez Radę Gminy Boguty-Pianki uchwały nr 210/XXVII/22 bez uprzedniego zwrócenia się przez ten organ o opinię do właściwych organizacji związkowych uchwała nr 210/XXVII/22 istotnie narusza prawo,

tj. art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b *Karty Nauczyciela* w zw. z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018*).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Boguty-Pianki nr 210/XXVII/22 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/