



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.112.2025

WP-I.4131.113.2025

Rada Miasta Sulejówek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Miasta Sulejówek z dnia 3 czerwca 2025 r.

- Nr XVII/130/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązujących w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest miasto Sulejówek,
- Nr XVII/131/2025 w sprawie zwolnienia z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych dyrektorów szkół i przedszkoli prowadzonych przez Miasto Sulejówek.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 3 czerwca 2025 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwały Nr XVII/130/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze

oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązujących w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest miasto Sulejówek i Nr XVII/131/2025 w sprawie zwolnienia z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych dyrektorów szkół i przeszkoli prowadzonych przez Miasto Sulejówek. Podstawę prawną uchwały Nr XVII/130/2025 stanowią art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g oraz art. 42 ust. 7 pkt 1, pkt 2, pkt 3 lit. b w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, z późn. zm.), zwanej dalej „KN”, natomiast uchwały Nr XVII/131/2025 - art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. i art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 KN oraz § 2 uchwały Nr XLVII/504/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązujących w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest miasto Sulejówek (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7757).

W dniu 13 czerwca 2025 r. do organu nadzoru wpłynęło wystąpienie Organizacji Międzyzakładowej Nr 387 NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze Pracowników Oświaty i Wychowania Dzielnicy Praga Południe, w którym podniesiono, że nie zwrócono się do tej organizacji z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie przedmiotowych uchwał. Organizacja wyraziła wolę zgłoszenia do projektów propozycji korzystnych dla nauczycieli, ale wobec niezachowania procedury i nieprzekazania projektów przedmiotowych uchwał do opiniowania została pozbawiona możliwości przedstawienia ich organowi prowadzącemu. Organizacja podkreśla także, że przedmiotowe „uchwały zostały podjęte zaledwie tydzień po stwierdzeniu nieważności poprzednich uchwał z dn. 24 kwietnia 2025r. W toku procedury podejmowania uchwał z dn. 24 kwietnia 2025r. pismem z dn. 26 marca 2025r. doręczonym naszej organizacji w dniu 1 kwietnia 2025r. Burmistrz Miasta Sulejówek zwrócił się do naszej organizacji o zaopiniowanie projektów uchwał. Burmistrz nie określił w piśmie terminu przedstawienia opinii, jednak zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z. termin ten nie może być krótszy niż 30 dni. Burmistrz nie wskazał również, aby termin ten został skrócony ze względu na ważny interes publiczny. W związku z powyższym ustawowy 30- dniowy termin na przedstawienie opinii przez naszą organizację upływał w dniu 2 maja 2025r. Tymczasem już na sesji w dniu 24 kwietnia 2025r. Rada Miasta Sulejówek podjęła obie zaskarżone uchwały.(...) Po stwierdzeniu nieważności

uchwał z dn. 24 kwietnia 2025r. przez Wojewodę Mazowieckiego w dn. 27 maja 2025r. Rada Miasta Sulejówek wszczęła ponowny proces legislacyjny mający doprowadzić do podjęcia zaskarżonych w niniejszym piśmie uchwał z dn. 3 czerwca 2025r. Jednakże tym razem organ w ogóle nie zwrócił się do związków zawodowych o zaopiniowanie projektów uchwał.”.

Jednocześnie w uzasadnieniach kwestionowanych uchwał zawarto jedynie informację o opiniowaniu przez związki projektów uprzednio podjętych uchwał Nr XV/110/2025 oraz Nr XV/111/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r., wobec których zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 27 maja 2025 r. Rozstrzygnięcie zostało wydane z uwagi na niedochowanie wymagań wynikających z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 440), zwanej dalej „u.o.z.z.” i podjęcie uchwał z pominięciem 30-dniowego terminu na wydanie opinii.

Wobec powyższego organ nadzoru pismem z dnia 16 czerwca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze i zwrócił się o udzielenie informacji, w jakim terminie wystąpiono do związków zawodowych o wydanie opinii i czy w ogóle o taką opinię wystąpiono oraz czy został zachowany termin umożliwiający wypowiedzenie się związkom, wynikający z przepisu art. 19 ust. 1 i 2 u.o.z.z.

Przesłane przez Burmistrza wyjaśnienia i dokumenty potwierdzają, że projekty przedmiotowych uchwał nie zostały przedstawione do zaopiniowania przez związki, ponieważ w ocenie Miasta Sulejówek istotą jest zapewnienie materialnej możliwości wyrażenia opinii przez organizację związkową co do treści projektu danej uchwały co miało miejsce przy poprzednich projektach, a te zostały poddane opinii.

Burmistrz, odnosząc się do projektów uchwał Nr XV/110/2025 oraz Nr XV/111/2025, w swoim piśmie przyznaje, że „związek co prawda zakwestionował uchwałę, lecz nie wyraził w trybie powołanych przepisów żadnego stanowiska – do chwili obecnej. Treść projektu aktu poddanego opiniowaniu nie zmieniła się – co oznacza, że termin na wyrażenie opinii upłynął. Z przywołanych przepisów nie wynika obowiązek wielokrotnego opiniowania, czy wielokrotnego przesyłania organizacjom związkowych tego samego projektu lub tych samych założeń.”.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 u.o.z.z. organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych 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. Ponadto na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.z.z. 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 odpowiednio na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

Kwestionowane uchwały są aktami prawa miejscowego i zawierają normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zważywszy na przedmiot ich regulacji wskazać należy, że dotyczą materii objętych zadaniami związków zawodowych. Pogląd, iż ustalenie obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin, jako dotyczące praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności wchodzącej w skład społeczności lokalnej, mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 974/04, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 7 września 2015 r. sygn. akt II SA/Go 405/15). Rada Miasta Sulejówek podejmując przedmiotowe uchwały bez wystąpienia o wydanie opinii przez związki zawodowe naruszyła prawo w sposób istotny, gdyż nie dochowała określonego trybu podejmowania aktów normatywnych. Organy samorządu terytorialnego są zobligowane kierować założenia i projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych reprezentatywnego związku celem przedstawienia opinii. Ustalenie, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych, wymaga oceny, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z art. 1 u.o.z.z. wynika, że organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw ludzi pracy, ich interesów zawodowych i socjalnych. Zaś w myśl art. 4 i 6 u.o.z.z. związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych oraz współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawiera regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe są uprawnione do jego zaopiniowania. W konsekwencji organ prawodawczy jest zobowiązany do przedłożenia tego projektu aktu do zaopiniowania w trybie art. 19 ust. 1 i 2 u.o.z.z. i zachowania 30-dniowego terminu oczekiwania na stanowisko. Skoro udział związków zawodowych w procesie

legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek ich pominięcia, czy też pozbawienia możliwości zajęcia stanowiska w ustawowo określonym terminie, w ramach procesu opiniowania projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i daje to podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

W związku z przywołanym przepisem art. 19 ust. 1 i 2 u.o.z.z organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza. Wystąpienie Burmistrza do związków zawodowych pismem z dnia 26 marca 2025r. nie może być uznane za wyczerpanie procedury i zapewnienie organizacjom związkowym udziału w procesie tworzenia prawa, ponieważ dotyczyło procesu legislacyjnego podejmowania uchwał przyjętych 24 kwietnia 2025r., co więcej w poprzedniej procedurze nie dochowano 30-dniowego terminu oczekiwania na stanowisko. Natomiast w sprawie uchwał przyjętych 3 czerwca 2025r. toczyła się nowa procedura i w jej ramach organ powinien był zwrócić się organizacjom związkowym działającym na terenie miasta Sulejówek o zaopiniowanie projektów przedmiotowych uchwał. Wbrew twierdzeniom Burmistrza projekty uchwał przyjętych 3 czerwca 2025 r. nie są tymi samymi projektami, które były przekazane do opiniowania 26 marca 2025 r., bowiem proces ich uchwalania się zakończył. Ze względu na stwierdzenie istotnego naruszenia prawa, wobec niezachowania wymaganej procedury, zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze. Nie jest zatem dopuszczalne ponowne posługiwanie się wadliwą procedurą dla usankcjonowania kolejnych projektów uchwał, tym bardziej, że związek zawodowy zgłasza wolę wypowiedzenia się. Rada Miasta w uzasadnieniach do kwestionowanych uchwał przyjęła domniemanie, że „NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze Komisja Międzyzakładowa Nr 387 Pracowników Oświaty i Wychowania nie skorzystała z przysługującego jej prawa do zaopiniowania ww. uchwały w terminie określonym w art. 19ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 440) i do dnia 29.05.2025 r. nie zaopiniowała ww. uchwały.”. Tym samym Rada Miasta uznała, że związek zawodowy jest zobowiązany do wyrażenia stanowiska wobec aktu już uchwalonego, a brak takiego stanowiska przy niezachowaniu 30-dniowego terminu oczekiwania, uzasadnia dalsze bezprawne działania organów Miasta. Przyjęcie koncepcji Miasta prowadzi w istocie do pozbawienia uprawnień związków zawodowych, a co za tym idzie do pozbawienia ochrony reprezentowanych pracowników, możliwości obrony ich praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Natomiast tryb podjęcia uchwały musi

odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej i wywołującej skutki prawne uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom wraz zachowaniem terminu na wyrażenie stanowiska. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji (wyrok WSA w Białymstoku z 9 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 807/21).

Podjęte uchwały należą do aktów, których projekt podlega opiniowaniu przez związki zawodowe, w trybie art. 19 u.o.z.z., mają one bowiem określoną podstawę prawną i stanowione są zgodnie z obowiązującą procedurą uchwałodawczą. Tryb opiniowania projektu należy uznać za wyczerpany, jeżeli przed podjęciem uchwały jej projekt zostanie przedłożony do opiniowania organizacjom związkowym i mają one możliwość przedstawienia swojego stanowiska, z którego to też prawa mogą nie skorzystać w terminie określonym w art. 19 ust. 2 u.o.z.z.

Powyższy mechanizm ma charakter obligatoryjny, a jego zaniechanie przez organy samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, iż brak opinii bądź nieprzedstawienie jej przez związki zawodowe lub nieuwzględnienie przedstawionej opinii, nie wpływa na ważność aktu. Opinia nie jest bowiem wiążąca dla organu samorządu terytorialnego. Organ ten ma jednak obowiązek zachowania procedury, o której mowa w art. 19 u.o.z.z., a w szczególności zawartej w ust. 3 tego przepisu. Rada Miasta Sulejówek podejmując przedmiotowe uchwały bez wystąpienia o przedstawienie opinii organizacji związkowych naruszyła ustawowy obowiązek zapewnienia prawa udziału związków zawodowych w procesie legislacyjnym. Stanowi to istotne naruszenie prawa, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktów normatywnych.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rady Miasta Sulejówek z dnia 3 czerwca 2025 r. Nr XVII/130/2025 *w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli dla których plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego, obowiązujących w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest miasto Sulejówek* i Nr XVII/131/2025 *w sprawie zwolnienia z obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych*

dyrektorów szkół i przedszkoli prowadzonych przez Miasto Sulejówek w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem ich wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/