



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.128.10.2025.MW3

Wrocław, 23 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXII/169/25 Rady Gminy Sulików z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie określenia obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sulików.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sulików na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XXII/169/25 w sprawie *określenia obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sulików*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 grudnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 440) poprzez niedopełnienie obowiązku przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.).

Materialnoprawną podstawę podjęcia powyższej uchwały stanowi art. 42 ust. 7 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 ze zm.). Zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b Karty Nauczyciela, 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. Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone m.in. w art. 42 ust. 7 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

W wyniku badania zgodności z prawem uchwały nr XXII/169/25 Rady Gminy Sulików z dnia 27 listopada 2025 r. organ nadzoru stwierdził, że jej uchwalenie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa z uwagi na uchybienia formalne.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Sulików, określająca wymiar obowiązkowego pensum pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych, jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawierają normy abstrakcyjne i generalne, adresowane do wszystkich nauczycieli zatrudnionych aktualnie i w całym okresie jej obowiązywania na powyższych stanowiskach w szkołach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Sulików, zaś jej przepisy mogą być stosowane wielokrotnie.

Dla oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały w szczególności w zakresie procedury jej podjęcia, istotna jest kwestia dochowania wymogu określonego w art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy - wymiar godzin zajęć nauczycieli (pedagoga, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeutę pedagogicznego, doradcy zawodowego), powinien przeprowadzić określną w tym przepisie procedurę konsultacyjną.

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. Nie dotyczy to projektu ustawy budżetowej, której opiniowanie regulują odrębne przepisy. W myśl zaś ust. 2 tej regulacji 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.

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 zawiera regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione są do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany jest do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania w trybie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Nie ma przy tym znaczenia, czy pracownicy, których dany akt prawny dotyczy, są członkami danej organizacji związkowej, jeśli jest ona reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

W myśl art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, 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. 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. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające powyższe kryterium reprezentatywności, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze. Aktualnie kryterium reprezentatywności w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego spełniają: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy - wymiar godzin zajęć nauczycieli (pedagoga, psychologa, logopedy i nauczyciela wspomagającego), powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną, o której mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony reprezentatywnym związkom zawodowym do konsultacji zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych.

Z uwagi na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. 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.

Z uwagi na opisane wyżej uchybienia formalne stwierdzenie nieważności uchwały XXII/169/25 Rady Gminy Sulików z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie określenia obowiązkowego wymiaru godzin zajęć

pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych oraz doradców zawodowych zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sulików, jest zatem konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska