

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 02 listopada 2020 r.

WNP-I.4131.176.2020.KS

**Rada Gminy Osieck**

**ul. Rynek 1**

**08-445 Osieck**

**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 2020 r. poz. 713, z późn.zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/160/20 Rady Gminy Osieck z dnia 5 października 2020 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/197/17 z dnia 3 października 2017 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom oraz nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela, zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Osieck.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 5 października 2020 r. Rada Gminy Osieck podjęła uchwałę   
Nr XIX/160/20 *w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/197/17 z dnia 3 października 2017 r.   
w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom oraz nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli   
nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela, zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Osieck.*

Przedmiotowa uchwałazostała doręczona organowi nadzoru w dniu 13 października 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy   
o samorządzie gminnym, zwanej dalej ,,u.s.g.” oraz art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b i c w związku   
z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), zwanej dalej ,,K.n.”.

W dniu 16 października 2020 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo znak:   
L.dz. 263/2020 Związku Nauczycielstwa Polskiego, Zarządu Oddziału w Garwolinie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g. Z ww. pisma wynika, że Wójt Gminy Osieck przesłał do Związku na skrzynkę pocztową w dniu 14 września 2020 r. pismo z prośbą o wyrażenie opinii dotyczącej projektu ww. uchwały. Załącznik   
do pisma stanowiący projekt uchwały został dosłany po interwencji Prezes Oddziału ZNP   
w Garwolinie w dniu 15 września 2020 r. Jednocześnie pismo Wójta nie zawierało prośby   
o skrócenie terminu na wydanie opinii do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Kwestionowana uchwała została podjęta w trakcie sesji Rady Gminy Osieck w dniu   
5 października 2020 r., co pozbawiło Związek możliwości przedstawienia swojej opinii   
w ustawowo określonym minimalnym okresie 30 dni (opinia miała być negatywna).

Pismem znak: WNP-I.40.393.2020.KS z dnia 16 października 2020 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy Osieck z prośbą o ustosunkowanie się do zgłoszonych przez Prezes Oddziału ZNP w Garwolinie zarzutów oraz zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.   
W odpowiedzi pismem znak: RG.0711.14.2020 z dnia 26 października 2020 r. Wójt Gminy Osieck poinformowała, że *,,Dnia 14 września 2020 r. został wysłany mail na skrzynkę pocztową Zarządu Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Garwolinie z prośbą o wyrażanie opinii na temat projektu uchwały Nr XIX/160/20 (…)”*. Jednocześnie Wójt poinformowała, że nowy pracownik *,,nie posiadał wiedzy na temat terminów jakie mają Związki Nauczycielstwa Polskiego na wydanie opinii dotyczącej ww. uchwały”*. W celu przyspieszenia wydania opinii pracownik kontaktował się z Prezes ZNP, jednakże w dniu 5 października 2020 r., w którym odbyła się XIX sesja Rady Gminy Osieck, opinia Związku nie została wydana. Dalej Wójt wyjaśniła, że z uwagi na fakt, że porządek obrad sesji został przez radnych zatwierdzony   
w sposób korespondencyjny, nie było możliwości jego zmiany (tj. wycofania ww. projektu uchwały) przed sesją. Ponadto Wójt stwierdziła, że: ,,*opinia związku zawodowego   
nie jest wiążąca dla rady, a tryb przewidziany w ustawie o związkach zawodowych służy jedynie wyrażaniu opinii i możliwości jej przedstawienia Radzie na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych’’*.

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 7 pkt 3 K.n. organ prowadzący szkołę lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać   
22 godzin (lit. b) oraz 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 (lit. c). Z pisma Wójt Gminy Osieck wynika, że ,,*Zmiana uchwały   
Nr XXV/197/17 z dnia 3 października 2017 r. (…) miała na celu wyeliminowanie powstawania godzin ponadwymiarowych u Dyrektorów Szkół w związku z czym należało zmienić wymiar godzin obowiązkowych Dyrektorom*”.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta   
z naruszeniem [ustawy](https://sip.lex.pl/#/document/16794195?cm=DOCUMENT) z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r.   
poz. 263), zwanej dalej ,,u.z.z.”, polegającym na nieuzyskaniu opinii Związku Nauczycielstwa Polskiego, Oddział w Garwolinie oraz procedowaniem kwestionowanej uchwały przed terminem wskazanym przez ustawodawcę.

Zgodnie z [art. 19](https://sip.lex.pl/#/document/16794195?unitId=art(19)&cm=DOCUMENT) u.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. 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 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 (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).

Z u.z.z. wynika także, że organizacje te powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1 u.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 (art. 4 u.z.z.). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 u.z.z.). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a właściwy organ zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu   
do zaopiniowania zgodnie z [art. 19 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16794195?unitId=art(19)ust(2)&cm=DOCUMENT) u.z.z.

W ocenie organu nadzoru, projekt przedmiotowej uchwały, z uwagi na fakt, że dotyczy praw i interesów zawodowych określonej grupy ludności wchodzącej w skład społeczności lokalnej (tu: pracowników szkoły), mieści się w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, co potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, w tym m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt [I OSK 2961/14](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgiytcnzyhe4tc) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim   
z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt [II SA/GO 829/13](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsheydqmrtg4yte). Wobec powyższego, projekt uchwały   
w przedmiotowym zakresie powinien podlegać opiniowaniu, o jakim jest mowa w art. 19 u.z.z. Z tej przyczyny Związek winien mieć zagwarantowaną możliwość przedstawienia swojej opinii w ustawowo określonym terminie, czyli co do zasady w terminie nie krótszym niż 30 dni, o ile Gmina nie zakreśliła terminu skróconego do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.   
W przedmiotowej sprawie Gmina Osieck nie określiła Związkowi terminu przedstawienia opinii i jednocześnie uchwała została podjęta jeszcze przed upływem minimalnego okresu zagwarantowanego w tym celu ustawą - przy czym zgodnie z pismem Związku opinia byłaby negatywna.

Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. akt I OPS 2/10: *,,Niezachowanie procedury opiniowania przewidzianej w art. 19 u.z.z. stanowi naruszenie kwalifikowane w orzecznictwie jako istotne, prowadzące do stwierdzenia nieważności tak podjętej uchwały”*. Powyższe stanowisko zawarte zostało również w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r. sygn. akt [I PZP 2/93](https://sip.lex.pl/#/document/520103267?cm=DOCUMENT), w której przyjęto, że ,,*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"*.

Ponadto należy podkreślić, że jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny   
w Gliwicach w wyroku z dnia 1 lipca 2020 r. sygn. akt III SA/Gl 285/20: ,,*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 jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Organ samorządu terytorialnego nie dopełniając procedury opiniowania projektu uchwały przez związek zawodowy - w zakresie jego uprawnień opiniodawczych - narusza ciążący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Nie wykonanie tego obowiązku, jak zasadnie uznał organ nadzoru, równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa”.*

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr XIX/160/20 Rady Gminy Osieck z dnia 5 października 2020 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/197/17 z dnia   
3 października 2017 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dyrektorom, wicedyrektorom oraz nauczycielom pełniącym inne stanowiska kierownicze, określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karty Nauczyciela, zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Osieck*,istotnie narusza prawo tj. art. 19 u.z.z. i winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*