

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.165.2019.ABej

z dnia 23 lipca 2019 r.

Rada Gminy Świdnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/68/2019 Rady Gminy Świdnica z dnia 19 czerwca 2019r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Świdnica.

Uzasadnienie

W dniu 19 czerwca 2019r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr IX/68/2019 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Świdnica. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2018.967 j.t. ze zm. - dalej "KN").

W oparciu o przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość dodatków i składników wynagrodzenia, wskazanych w art. 30 ust. 6 pkt 1, 2 i 3 ustawy. Treść tego regulaminu na podstawie art. 30 ust. 6a KN podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Na wstępie warto wskazać na korelację przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (dalej "u.z.z.") z art. 30 ust. 6a KN. Zarówno w art. 19 ust. 2 u.z.z., jak i w art. 30 ust. 6a KN ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Z tym że tryb współdziałania przewidziany w art. 19 u.z.z. dotyczy założeń i projektów (wszelkich) aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, ma formę opinii i jest przeprowadzany z reprezentatywnymi organizacjami zawodowymi, natomiast tryb z art. 30 ust. 6a KN dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany między organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Przepis art. 30 ust. 6a KN stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 19 ust. 2 u.z.z. W przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 6a KN) ustawodawca przewidział zatem odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa w art. 30 ust. 6a KN, mającą charakter podstawy szczególnej w stosunku do tej określonej w art. 19 ust. 2 u.z.z.

W omawianej sprawie istotne znaczenie ma wyjaśnienie pojęcia *uzgodnienia treści regulaminu ze związkami zawodowymi*, które jest pojęciem szerszym od pojęcia *opiniowania*. Ustawodawca formułując sposób współdziałania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, położył nacisk na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do zgody, ujednolicania, zbliżania czy też wzajemnego dostosowania stanowisk. Za taką wykładnią przemawia przede wszystkim treść przepisu, który stanowi, że "regulamin podlega uzgodnieniu". Oznacza to, że najistotniejsze jest samo poddanie projektu procedurze uzgodnieniowej, a tym samym uspołecznienie procesu tworzenia prawa, nie zaś skutek w postaci jednolitego, w pełni zgodnego zapatrywania na daną sprawę (por. wyrok TK z dnia 17 marca 1998r. sygn. akt U 23/97, OTK 1998, nr 2, poz. 11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1241/05, "LEX" nr 215427; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym stanie rzeczy

należy przyjąć, że ustawodawca dopuścił sytuację, w której - pomimo przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej - organ stanowiący nie uwzględni stanowiska wyrażonego przez związki zawodowe. Zważyć należy, że współuczestnictwo wskazanych podmiotów odnosi się do kształtowania treści aktu normatywnego w stadium prac przygotowawczych, przed jego wydaniem. Uzgadnianie projektu aktu oznacza tym samym dyskusję o merytorycznej jego treści, zapewnienie możliwości prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowania do oczekiwań stron dyskusji, w końcu wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji partnerów. Akt prawotwórczy wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana. Od zasady poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania nauczycieli jako aktu prawa miejscowego przepisy nie przewidują żadnego wyjątku. Obowiązek ten musi być przez radę zrealizowany, choćby nauczyciele zatrudnieni w placówkach szkolnych prowadzonych przez gminę nie należeli do żadnej organizacji związkowej. Nawet w takiej sytuacji organ prowadzący jest obowiązany ustalić, jaka struktura organizacyjna związku jest właściwa do wyrażenia stanowiska, i przedstawić jej projekt aktu do uzgodnienia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Go 586/05). Należy więc stwierdzić, że podjęcie przez organ prowadzący szkołę uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez uprzedniego uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lipca 2009r., sygn. akt II SA/Op 140/09).

Powyższych warunków w niniejszej sprawie nie spełniła Rada Gminy Świdnica podejmując uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia. Projekt regulaminu został poddany procedurze uzgodnieniowej ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli na spotkaniu w dniu 7 czerwca 2019r. Jak wynika z protokołu tego spotkania strona związkowa wniosła uwagi do projektu regulaminu: w zakresie zapisów § 3 regulującego kwestie dodatku motywacyjnego, § 4 dotyczącego dodatku funkcyjnego i § 6 dotyczącego wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W protokole tym strony uzgodniły, że następne spotkanie w przedmiotowej sprawie odbędzie się w grudniu 2019r.

W ocenie organu nadzoru z protokołu nie wynika zakres w jakim strony projekt regulaminu uzgodniły, a w jakim wystąpiły rozbieżności. Pomimo tego na sesji w dniu 19 czerwca 2019r. Rada Gminy Świdnica podjęła przedmiotową uchwałę. Przyjmując nawet, iż propozycje związkowe zawarte w protokole uzgodnień z dnia 7 czerwca 2019r. zawierały treści uzgodnione przez przedstawicieli organu prowadzącego szkołę ze stroną związkową, to uchwała także podjęta została z naruszeniem art. 30 ust. 6a KN. Naruszenie polega w ocenie organu nadzoru na tym, że Rada zmodyfikowała zapisy uzgodnione, zastępując je inną treścią. O takim stanie rzeczy informował Związek Nauczycielstwa Polskiego Wójt Gminy w piśmie z dnia 25 czerwca 2019r. Jak podał w w/w piśmie Wójt uzgodnienia dotyczące regulaminu wynagradzania nauczycieli zostały częściowo odrzucone. Podczas sesji radni zdecydowali o wprowadzeniu zmian: w zakresie doprecyzowania liczby warunków koniecznych do przyznania dodatku motywacyjnego, zmniejszenia procentowej wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektorów i wicedyrektora oraz zwiększenie tego dodatku dla wychowawcy klasy lub oddziału przedszkolnego.

Oznacza to, że badana uchwała w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli została podjęta pomimo braku uzgodnienia jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. W omawianej sprawie nie odbyło się kolejne spotkanie negocjacyjne, w trakcie którego strony miały by możliwość wyrażenia swojego stanowiska o projekcie uchwały z dokonanymi przez radnych zmianami. Tym samym procedura podjęcia uchwały w sprawie regulaminu została naruszona, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane są następujące poglądy: z natury rzeczy sporny charakter interesów nie zawsze pozwala na pozytywne zakończenie prowadzonych rokowań i choćby z

tej racji nie należy uzgodnieniu przypisywać absolutnego charakteru. W razie wystąpienia jednakże niedających się usunąć rozbieżności, których rezultatem jest konieczność przyjęcia wersji projektodawcy, to w takim przypadku konieczność ta musi być wystarczająco umotywowana, np. obiektywną sytuacją ekonomiczną. W tym wypadku wystarcza zatem jedynie wyczerpanie trybu uzgodnieniowego. Odmienne natomiast prezentuje się druga sytuacja, gdyż pozytywne zakończenie negocjacji, a w konsekwencji uzgodnienie projektu, wyłącza możliwość odmiennego kształtowania treści regulaminu przez Radę Gminy. Ta pozostaje bowiem związana dokonaniem uzgodnienia. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 315/08, LEX nr 483253, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 maja 2010r. , sygn. akt II SA/Po 202/10).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt