

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.96.2022

z dnia 18 lipca 2022 r.

Rada Miejska w Trzciel

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XXXIV/255/2022 Rady Miejskiej w Trzciel z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/09 Rady Miejskiej w Trzciel z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Trzciel, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Trzciel podjęła uchwałę Nr XXXIV/255/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/09 Rady Miejskiej w Trzciel z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Trzciel. W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2022.559. zm. 583.1005.1079) oraz art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz. U. 2021.1762. zm. 2022.935.1113)”. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 24 czerwca 2022 r.

Zgodnie z art. 49 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762, Dz.U. z 2022 r. poz. 935 i poz. 1116): Tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze: 1) w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół; 2) w budżetach wojewodów łącznie w wysokości stanowiącej równowartość 2744 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wypłaty nagród kuratorów oświaty oraz nagród organów sprawujących nadzór pedagogiczny dla nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1; 3) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w wysokości stanowiącej równowartość 2015 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wypłaty nagród tego ministra (ust. 1); Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich

osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku (ust. 2). Podkreślić należy, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Karty Nauczyciela jest aktem prawa miejscowego. Akt ten zawiera bowiem normy prawne o charakterze generalno-abstrakcyjnym i stąd nie może być uważany za akt kierownictwa wewnętrznego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2006 r., I OSK 1310/05).

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała, istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854). W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że w toku procesu legislacyjnego naruszono ustawowy obowiązek zapewnienia udziału organizacjom związkowym w procedurze podejmowania uchwały. Ustalono, że projekt badanej uchwały ani jego założenia nie zostały skierowane do zaopiniowania wszystkim związkom zawodowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, o których mowa w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854).

Należy zwrócić przy tym uwagę, że wedle § 2 badanej uchwały „Zmiany uzgodniono ze związkami zawodowymi”. W uzasadnienie do projektu uchwały stwierdzono, że „(...) Zasadność wykreślenia zapisu opiniowania przez radę pedagogiczną nagród dyrektora potwierdziły związki zawodowe, co jest jednocześnie uzgodnieniem zmiany uchwały”. Zatem zarówno sama uchwała, jak i uzasadnienie do jej projektu sugeruje, że swoje zdanie o powyższej zmianie w Uchwale Nr XXIX/238/09 wyraził więcej niż jeden związek zawodowy. Jednocześnie organowi nadzoru została przekazana jedynie jedna opinia tj. „Opinia w sprawie uchylenia części uchwały Rady Gminy w Trzcielcu w zakresie opiniowania przez Radę Pedagogiczną kandydatów do nagrody dyrektora” Związku Nauczycielstwa Polskiego (Zarząd Oddziału w Trzcielcu) z 4 maja 2022 r. (OŚW.43.1.2022). Mając to na uwadze organ nadzoru wezwał Burmistrza Trzcielca do przedstawienia dokumentów potwierdzających przekazanie, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym, oraz wszystkich otrzymanych opinii związków zawodowych (pismo z 27 czerwca 2022 r., NK-I.4130.68.17.2022.DDud). Zgodnie z pismem z Urzędu Miejskiego w Trzcielcu „opiniowanie Uchwały Nr XXXIV/255/2022 Rady Miejskiej w Trzcielcu z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/09 Rady Miejskiej w Trzcielcu z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Trzciel nastąpiło z jednym związkiem zawodowym (ZNP), ponieważ na terenie Gminy Trzciel jest tylko ten związek zawodowy reprezentujący nauczycieli” (pismo z 29 czerwca 2022 r.). W związku z tym organ nadzoru ponownie zwrócił się do Burmistrza Trzcielca, tym razem z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy projekt badanej uchwały albo jego założenia, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, zostały skierowane do zaopiniowania przez związki

zawodowe reprezentujące nauczycieli wchodzące w skład NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych (FZZ), a jeśli tak, to poproszono o przesłanie dokumentów potwierdzających dokonanie tych czynności (pismo z 4 lipca 2022 r., NK-I.4130.68.17.2022.DDud). Ponownie udzielono odpowiedzi, że „opiniowanie Uchwały Nr XXXIV/255/2022 Rady Miejskiej w Trzciel u dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/09 Rady Miejskiej w Trzciel u dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Trzciel nastąpiło z jednym związkiem zawodowym ZNP Trzciel”. Dodatkowo wskazano, że „Nauczyciele z Gminy Trzciel nie są zrzeszeni w innych związkach zawodowych reprezentujących nauczycieli”. Uchwalenie badanej uchwały nie zostało zatem poprzedzone zaopiniowaniem projektu uchwały przez związki zawodowe na podstawie i w trybie określonym art. 19 ww. ustawy.

Przyjmuje się, że tryb podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej na podstawie art. 49 ust. 1 i ust. 2 Karty Nauczyciela jest inny niż tryb wymagany przy podjęciu uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania nagród nie jest bowiem konieczne uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2008 r., I OSK 19/08). W związku z tym uchwała ta nie podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli w trybie art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela (J. Lisowski, K. Stradomski, Karta Nauczyciela. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2021). W ocenie organu nadzoru również uchwalenie zmiany ww. uchwały musi być poprzedzone zaopiniowaniem projektu uchwały zmieniającej przez związki zawodowe w trybie określonym w art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Ustawa o związkach zawodowych w art. 19 ust. 1 konstytuuje obowiązek poddania konsultacji związkowej założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przepis art. 19 ust. 1 stanowi bowiem, że 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. W celu umożliwienia związkowi zawodowemu realizacji powyższego uprawnienia, w art. 19 ust. 2 ww. ustawy prawodawca określił, że „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. Przy czym skrócenie tego terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia”. Ustawa o związkach zawodowych określa również sposób komunikowania się między organem samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym. Wedle ust. 21 komunikacja odbywa się elektronicznie – 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. Istotne jest również to, że 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 na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych).

Uprawnienie związków zawodowych, wynikające ze wskazanego przepisu jest niezależne od faktu przynależności do związku zawodowego osób, na które rozciągają się skutki projektowanego aktu prawnego. Wszystkie organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ww. ustawy, uprawnione są do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków, niezależnie od faktycznej działalności związku na danym obszarze. Zatem podjęcie uchwały z pominięciem przedłożenia jej projektu do zaopiniowania związkom zawodowym istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

Pravidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W ramach katalogu warunków formalnych podjęcia ważnej uchwały jest konieczność przedłożenia jej projektu do zaopiniowania właściwym podmiotom, o ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek. Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, w tym m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 17 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 405/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 719/10.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że w obecnym składzie Rady Dialogu Społecznego znalazły się następujące reprezentatywne organizacje związkowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Pouczenie:

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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli