



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 24 marca 2025 r.

Poz. 697

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.10.2025.PPOD WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) stwierdzam nieważność uchwały nr XV/87/2024 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 30 grudnia 2024r. w sprawie określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej dla nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko, w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 grudnia 2024r. Rada Miejska w Drezdenku podjęła uchwałę nr XV/87/2024 w sprawie określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej dla nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko (dalej uchwała). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz. U. z 2024r., poz. 986). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2024r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022r., poz. 854, dalej u.z.z.) z uwagi na naruszenie ustawowego obowiązku zapewnienia udziału w procesie legislacyjnym wszystkim organizacjom związkowym, reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024r., poz. 986 ze zm., dalej K.N.): Tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno – wychowawcze 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. Ust. 2 stanowi, że 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.

Podkreślić należy, że uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 49 ust. 2 K.N. jest aktem prawa miejscowego. Akt ten zawiera bowiem normy prawne o charakterze generalno – abstrakcyjnym i stąd nie może być uważany za akt kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2006r., sygn. akt I OSK 1310/05).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru skierował do Burmistrza Drezdenka pismo z dnia 10 stycznia 2025r., z prośbą o przesłanie wszystkich dokumentów związanych ze skierowaniem projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym (tj. organizacjom związkowym, reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego), zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z. oraz o przesłanie wszystkich otrzymanych opinii.

Pismem z dnia 15 stycznia 2025r., podpisanym z upoważnienia Burmistrza przez Panią Sylwię Dworecką – Kierownika Referatu Oświaty, uzupełnionym mailem z dnia 21 stycznia 2025r. poinformowano, że w dniu 20 sierpnia 2024r. został wysłany pierwszy mail z projektem uchwały w sprawie określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej dla nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko (dalej projekt uchwały) do następujących reprezentatywnych związków zawodowych: Związku Nauczycielstwa Polskiego – Zarząd Oddziału w Drezdenku (dalej ZNP – Zarząd Oddziału w Drezdenku), Międzyszkolnej Komisji Oświaty i Wychowania Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” w Drezdenku (dalej MKOiW NSZZ „Solidarność”) oraz Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Jednostek Budżetowych „Porozumienie 20” w Drezdenku (dalej MZZPJB „Porozumienie 20”), który wchodzi w skład Forum Związków Zawodowych.

We wspomnianym mailu zaproszono przedstawicieli ww. związków zawodowych na spotkanie w dniu 27 sierpnia 2024r. celem wydania opinii na podstawie art. 19 ust. 2 u.z.z. (w tym samym mailu wysłano również projekt uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko, celem dokonania uzgodnień na podstawie art. 30 ust. 6a K.N.).

Jak wynika z przesłanej dokumentacji, ze spotkania z dnia 27 sierpnia 2024r. powstał protokół uzgodnień i rozbieżności. W stosunku do pierwotnego projektu uzgodnionych zostało pięć zmian.

Kolejny mail do ww. związków zawodowych został wysłany w dniu 13 grudnia 2024r. Burmistrz Drezdenka zaprosił w nim przedstawicieli związków zawodowych na spotkanie w dniu 16 grudnia 2024r. celem uzgodnienia projektu uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko – na podstawie art. 30 ust. 6a K.N. oraz wydania opinii do projektu uchwały w sprawie określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej dla nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Drezdenko – na podstawie art. 19 ust. 2 u.z.z.

Do maila dołączono projekty uchwał. Jak wynika z analizy porównawczej projektów uchwał z 20 sierpnia 2024r. oraz 13 grudnia 2024r., projekt wysłany w dniu 13 grudnia 2024r. uwzględnia zmiany opisane w protokole uzgodnień z 27 sierpnia 2024r., a także zawiera inne zmiany, które nie wynikają z protokołu, m.in. nowe brzmienie otrzymał § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 oraz § 6 ust. 1, został natomiast usunięty § 5 ust. 1 pkt 7 projektu uchwały. Mając na uwadze zakres wprowadzonych zmian, należy uznać, że 13 grudnia 2024r. do związków zawodowych został wysłany nowy projekt uchwały, który powinien zostać zaopiniowany w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 2 u.z.z.

Zgodnie z protokołem uzgodnień i rozbieżności z dnia 16 grudnia 2024r. w spotkaniu wzięli udział przedstawiciele tylko dwóch związków zawodowych: ZNP Zarząd Oddziału w Drezdenku i MKOiW NSZZ „Solidarność”, którzy pozytywnie zaopiniowali projekt uchwały. Natomiast na spotkaniu nie była obecna przedstawicielka MZZPJB „Porozumienie 20”, która 16 grudnia 2024r. wysłała maila do Burmistrza Drezdenka z informacją, że z uwagi na istotę i zakres wprowadzonych zmian, muszą być one w pierwszej kolejności omówione na posiedzeniu zarządu związku. Poinformowała również, że wiadomość o planowanym spotkaniu, wysłana 13 grudnia 2024r. o godz. 14:55, znacząco odbiega od przyjętych standardów oraz że związek „planuje dokonać uzgodnień w terminie przewidzianym przepisami prawa”.

Należy zauważyć, że tryb podjęcia uchwały w sprawie określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej na podstawie art. 49 ust. 1 i ust. 2 K.N. 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 2008r., sygn. akt 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).

Przepis art. 19 ust. 1 stanowi, 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 projektu ustawy budżetowej, której opiniowanie regulują odrębne przepisy. Zgodnie z ust. 2 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. Z kolei ust. 2¹ u.z.z. stanowi, że 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. Zgodnie z ust. 3 u.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 na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

Z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018r., poz. 2232 ze zm.) wynika, że 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 ustawie z dnia 23 maja 1991r. 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.

Organ nadzoru 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 marca 2023r. (sygn. akt III SA Łd 880/22) wskazał, że zakładowe związki zawodowe, jeżeli stanowią jednostkę organizacyjną związków zawodowych reprezentatywnych, mogą uprawnienie do opiniowania projektów aktów prawnych wywodzić wyłącznie z upoważnienia udzielonego przez podmiot uprawniony do reprezentacji zgodnie ze statutem tych organizacji. Jeżeli zatem zakładowy związek zawodowy stanowi część związku zawodowego reprezentatywnego, to aby zrealizować tryb opiniowania z u.z.z., należałoby uzyskać upoważnienie do opiniowania zgodnie ze statutem tych organizacji, jeżeli ich statut w ogóle przewiduje możliwość udzielenia takiego upoważnienia. Podkreślić przy tym trzeba, że ewentualne upoważnienie do wyrażenia opinii powinno istnieć w dacie opiniowania, co powinno zostać wykazane. Organ, od którego wymaga się dochowania trybu opiniodawczego, powinien fakt istnienia tego upoważnienia ustalić (Baran Krzysztof W. (red.), Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, [w:] Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz, wyd. II, opublikowano: WKP 2024).

Jak już wyżej wspomniano, Burmistrz Drezdenka wskazał trzy reprezentatywne związki zawodowe, właściwe do zaopiniowania projektu uchwały, a mianowicie: Związek Nauczycielstwa Polskiego – Zarząd Oddziału w Drezdenku, MKOiW NSZZ „Solidarność” w Drezdenku oraz MZZPJB „Porozumienie 20” w Drezdenku.

Następnie mailami z dnia 20 sierpnia 2024r. oraz z dnia 13 grudnia 2024r. wysłał ww. związkom do zaopiniowania – na podstawie art. 19 ust. 2 u.z.z. – projekt uchwały. Jak wynika z przesłanych do organu nadzoru dokumentów (tj. maili z 20 sierpnia 2024r. i 13 grudnia 2024r. oraz protokołów z dnia 27 sierpnia 2024r. i z 16 grudnia 2024r.), Burmistrz zaprosił przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych na spotkania odpowiednio w dniu 27 sierpnia 2024r. i 16 grudnia 2024r. celem wydania opinii do projektu uchwały (a także w celu dokonania uzgodnień na podstawie art. 30 ust. 6a K.N. w stosunku do projektu

uchwały dot. regulaminu wynagradzania nauczycieli). Zgodnie z protokołem z dnia 16 grudnia 2024r. przedstawiciele ZNP Zarząd Oddziału w Drezdenku i MKOiW NSZZ „Solidarność” pozytywnie zaopiniowali projekt uchwały, można więc uznać, że wobec tych dwóch związków zawodowych został spełniony obowiązek wynikający z art. 19 ust. 2 u.z.z..

Jednakże w związku z faktem, że przedstawiciele MZZPJB „Porozumienie 20” nie brali udziału w tym spotkaniu, należy przyjąć, że 30-dniowy termin na przedstawienie ewentualnej opinii zaczął bieg 16 grudnia 2024r. (tj. następny dzień roboczy, następujący po dniu przekazania projektu uchwały do zaopiniowania, co nastąpiło 13 grudnia 2024r.). W świetle powyższego należy uznać, że podjęcie przedmiotowej uchwały w dniu 30 grudnia 2024r., a więc przed upływem terminu na wydanie ewentualnej opinii przez MZZPJB „Porozumienie 20”, stanowi istotne naruszenie prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jak wynika z komentarza do art. 19 ustawy o związkach zawodowych (Baran Krzysztof W. (red.), Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, [w:] Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz, wyd. II, opublikowano: WKP 2024) wprowadzenie opinii organizacji związkowej nie ma charakteru wiążącego, jednak podjęcie in concreto uchwały bez uzyskania wymaganej opinii, przed upływem okresu przewidzianego przez przepisy prawa na jej wyrażenie, skutkuje istotnym naruszeniem procedury podejmowania uchwały. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Choć ustawodawca w art. 19 ust. 2 i 3 u.z.z. nie wprowadza explicite sankcji nieważności aktu prawnego, który nie był w należyty trybie wskazanego przepisu skonsultowany, to taka sankcja in fine wydaje się uzasadniona. Jak słusznie stwierdzono, nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływa na ważność aktu, to jednak organ samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym.

Prawidłowa 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. Niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu. Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowo – administracyjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015r., sygn. akt I OSK 2961/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 września 2015r., sygn. akt II SA/Go 405/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 kwietnia 2016r., sygn. akt II SA/Go 182/16).

Niezależnie od powyższego należy dodać, że zgodnie z art. 49 ust. 2 K.N. organy prowadzące szkoły ustalając kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej powinny uwzględnić zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku, co nie znajduje odzwierciedlenia w niniejszej uchwale. Rada Miejska zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika bowiem, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. W postanowieniach uchwały powinny zatem znaleźć się regulacje odnoszące się do zakresu wszystkich spraw określonych w art. 49 ust. 2 K.N.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt