



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 13 stycznia 2023 r.

Poz. 333

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.34.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Nr LIII/68/2022 Rady Gminy Łukta z dnia 30 listopada 2022 r. *w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikającego ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i zasady wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych Gminy Łukta.*

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Łukta, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 30 ust. 6 i 6a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy - *Karta Nauczyciela* (dalej *Karta Nauczyciela*), po zaopiniowaniu przez nauczycielski związek zawodowy, zmieniła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikającego ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i zasady wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych Gminy Łukta (dalej regulamin).

Zgodnie z art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela*, regulamin o którym mowa w art. 30 ust. 6 ww. ustawy - podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Ustawodawca przewidział odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa powyżej, mającej charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), zgodnie z którym organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy *o Radzie Dialogu Społecznego*, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Z treści przytoczonych regulacji wynika, że zarówno w art. 19 ust. 1 ustawy *o związkach zawodowych*, jak i w art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela*, ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Z tym, że tryb współdziałania przewidziany w art. 19 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 zawarty w art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela* dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Na zasadzie regulacji szczególnej poddane one zostały odrębnej, samoistnej procedurze konsultacji wynikającej z art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela*.

Należy jednak podkreślić, że realizacja i stosowanie przepisów *Karty Nauczyciela* oraz ustawy *o związkach zawodowych* na zasadzie reguły „*lex specialis derogat legi generali*” występuje jedynie w kontekście kwestii procesu konsultacji związkowej w drodze uzgodnienia regulaminu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 *Karty*

Nauczyciela i nie dotyczy oraz nie zmienia ogólnych reguł opiniowania aktów prawnych określonych w art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Tym samym do uzgodnień, o których mowa powyżej zastosowanie będą miały regulacje z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych dotyczące m.in. terminów. Zgodnie z ww. przepisem, 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.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada Gminy Łukta wskazała, iż zmiana regulaminu została zaopiniowana przez nauczycielski związek zawodowy, jednakże z dokumentów uzyskanych w trakcie postępowania wyjaśniającego przez organ nadzoru, wynika iż projekt nie został uzgodniony z Międzyzakładową Organizacją Związkową Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność”.

Z otrzymanego przez organ nadzoru pisma Wójta Gminy Łukta z dnia 2 stycznia 2023 r. wynika, że projekt ww. uchwały został przedstawiony odpowiednim związkom zawodowym w dniu 14 listopada 2022 r. W dniu 25 listopada 2022 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego pozytywnie zaopiniował proponowane zmiany w regulaminie. Natomiast Międzyzakładowa Organizacja Związkowa Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność” pismem z dnia 29 listopada 2022 roku poinformowała Wójta Gminy Łukta, iż oczekuje spotkania celem uzgodnienia regulaminu.

W dniu 30 listopada 2022 r. na sesji Rada Gminy Łukta zmieniła przedmiotowy regulamin, bez jego uzgodnienia z MOZPO NSZZ „Solidarność” w Olsztynie. Rada Gminy Łukta nie zastosowała się do ustawowego terminu wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych mającego zastosowanie do uzgodnienia projektu regulaminu ze związkami zawodowymi tj. 30 dni.

Ponadto, zauważyć należy, że zamieszczone w art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela* pojęcie „podlega uzgodnieniu”, nie ma definicji, zatem zasadne jest w tym zakresie powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 1998 r., o sygn. akt U 23/97, w którym to wyroku Trybunał odnosi się do art. 4 ust. 2 *Karty Nauczyciela*, gdzie zamieszczone zostało identyczne sformułowanie. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy dotyczy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, a użyty w nim termin „uzgodnienie”, zgodnie z jego sensem językowym oznaczać ma czynność polegającą na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednocianiu” czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania”). Trybunał stwierdził też, że co prawda jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do „obopólnego wyrażenia na coś zgody”, lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednociania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Świadczy o tym zawarcie przed rozważanym pojęciem słowa „podlegają”. Trybunał stwierdził też, że oznacza to nałożenie (...) przede wszystkim obowiązku poddania treści aktów (...) procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska. Z uzasadnienia powyższego wyroku wynika także, że „uzgodnienie” nie może zawsze oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między organem prawotwórczym, a podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszelkie rozwiązania tego aktu, lecz oznaczać musi poddanie treści stanowionych aktów sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej z podmiotami upoważnionymi do tej formy uczestnictwa w procesie stanowienia aktu normatywnego w celu jej osiągnięcia.

W ocenie organu nadzoru, mając na uwadze argumentację Trybunału Konstytucyjnego przedstawioną ww. wyroku, należy przyjąć, że pojęcie „podlega uzgodnieniu” oczywiście oznacza nałożenie na radę obowiązku poddania treści projektu regulaminu - procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska - jednak tego sformułowania nie należy rozumieć jako konieczności uzyskania zgody związku zawodowego na propozycję organu co do postanowień regulaminu. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2005 r., o sygn. akt I OSK 917/05 wymóg uzgodnienia regulaminu, nie może być rozumiany jako wymóg całkowitej zgody, zacierałby bowiem różnice między współuczestnictwem w procesie stanowienia prawa a współstanowieniem.

W praktyce zatem - obowiązek uzgodnienia regulaminu z właściwymi związkami zawodowymi oznacza współuczestnictwo związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Uzgodnienie polega na poddaniu treści aktów sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej z podmiotami upoważnionymi do tej formy

uczestnictwa w procesie stanowienia aktu normatywnego, w celu jej osiągnięcia. Instrumentem tej procedury winny być protokoły uzgodnień, ale też rozbieżności w razie braku zgody na treść rozwiązań zaproponowanych w akcie. Obowiązek wynikający z przepisu art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela*, polegający na uzgodnieniu regulaminu wynagradzania nauczycieli ze związkami zawodowymi, zakłada nie tylko obowiązek zapewnienia im informacji o projekcie, lecz również dyskusję o jego merytorycznej treści, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia oraz wypracowanie ostatecznego, w miarę możliwości wspólnego i optymalnego stanowiska.

Tymczasem okoliczności przedmiotowej sprawy nie pozwalają przyjąć, iż doszło do uzgodnienia projektu kwestionowanej uchwały ze MOZPO NSZZ „Solidarność” w Olsztynie. Strona związkowa wskazała na potrzebę spotkania z Wójtem Gminy Łukta w celu uzgodnienia przepisów regulaminu. Jednakże na etapie przekazania projektu do uzgodnienia, Wójt nie podjął merytorycznej dyskusji nad jego treścią czy próby ujednoczenia, wypracowania, w miarę możliwości wspólnego i optymalnego stanowiska. Ponadto, termin wyznaczony MOZPO NSZZ „Solidarność” w Olsztynie na zaopiniowanie przedmiotowego regulaminu wynosił ok. 11 dni (projekt doręczono w dniu 18 listopada 2022 r.), co stoi w sprzeczności z art. 30 ust. 6a *Karty Nauczyciela* w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Mając na uwadze omawiane przepisy oraz dokonaną na ich podstawie wykładnię, należy stwierdzić, że podjęcie przez radę gminy przedmiotowej uchwały, bez uprzedniego jej uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności tak podjętego aktu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki