A-0 + ZOFA

URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 05. 12. 2022
L.dz. 16535
Podpis

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2022-12-02

P.II. 4131.2.306.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIX/477/22 Rady Gminy Żyraków z dnia 27 października 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żyraków.

UZASADNIENIE

W dniu 27 października 2022 r. Rada Gminy w Żyrakowie podjęła uchwałę Nr XXXIX/477/22 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żyraków.

W piśmie z dnia 21 listopada 2022 r., które zostało zmodyfikowane pismem z dnia 30 listopada 2022 r., Związek Nauczycielstwa Polskiego – Okręg Podkarpacki, złożył wniosek do Wojewody Podkarpackiego o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały. W uzasadnieniu

Związek podniósł, iż nie doszło do uzgodnienia projektu uchwały zgodnie art. 30 ust.6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.). W piśmie wskazano, że Wójt pismem z dnia 16 września 2022 r., znak ZOFA.022.02.2022, przedłożył do ZNP projekt uchwały do zaopiniowania. Pismem z dnia 7 października 2022 r. związek wniósł uwagi do przedłożonego projektu, jednocześnie proponując Wójtowi Gminy spotkanie celem wypracowania wspólnego stanowiska. Jednakże Wójt nie zwołał spotkania, ani nie ustosunkował się do stanowiska Związku. Fakt ten potwierdził Wójt w wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2022 r., znak: ZOFA.022.03.2022, skierowanych do Wojewody, gdzie zawarto stwierdzenie: „rozbieżność stanowisk dotyczy jedynie wysokości dodatku za prowadzenie zajęć w klasach łączonych, nie jest zaś przedmiotem takiego uzgodnienia z zakładową organizacją związkową forma i zgodność z prawem projektowanego aktu prawa miejscowego, uznałem propozycję dalszego prowadzenia uzgodnień za bezprzedmiotową".

Ponieważ przedmiotem kwestionowanej uchwały jest ustalenie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nauczycielskich dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina, w zakresie opiniowania a w zasadzie uzgadniania tego aktu prawnego, zastosowanie ma art. 30 ust. 6a K.N., stanowiący, iż regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Zauważyć należy, że zamieszczone w powyższym przepisie pojęcie „podlega uzgodnieniu", nie ma w tej ustawie definicji. Zatem zasadne jest w tym zakresie powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 1998 r. sygn. akt U. 23/97, w którym to wyroku Trybunał odnosi się do art. 4 ust. 2 K.N., gdzie zamieszczone zostało identyczne sformułowanie. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 4 ust. 2 K.N. 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", „ujednolicaniu" 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; ujednolicania 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 w tym 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. 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 ujednolicania oraz wypracowanie ostatecznego, w miarę możliwości wspólnego i optymalnego stanowiska.

Tymczasem okoliczności sprawy nie pozwalają przyjąć, iż doszło do uzgodnienia projektu kwestionowanej uchwały ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Strona związkowa wskazała na potrzebę szczegółowego omówienia projektu i jego konsekwencji, podkreślając przy tym konieczność spotkania z władzami gminy i sporządzenia protokołu uzgodnień, który powinien być przedłożony radnym wraz z projektem uchwały. Jednakże na etapie przekazania projektu do uzgodnienia, Wójt nie podjął merytorycznej dyskusji nad jego treścią czy próby ujednolicenia, wypracowania, w miarę możliwości wspólnego i optymalnego stanowiska. Nie można też zaakceptować poglądu przedstawionego przez Wójta, iż po uzyskaniu pisma od związków dalszy proces uzgadniania był „bezprzedmiotowy".

Mając na uwadze omawiane przepisy art. 30 ust. ust. 6a karty Nauczyciela 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.

W związku z powyższym należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Żyraków.
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie.