



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 09 stycznia 2020 r.

Poz. 280

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.25.2019

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały nr XVIII/77/2019 Rady Gminy Sońsk z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 3 stycznia 2020 r.

WNP-O.4131.25.2019

**Rada Gminy Sońsk
ul. Ciechanowska 20
06-430 Sońsk****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Sońsk nr XVIII/77/2019 z dnia 3 grudnia 2019 r. w *sprawie ustalenia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.*

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2019 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę nr XVIII/77/2019 w *sprawie ustalenia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 9 grudnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o *samorządzie gminnym* oraz art. 49 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, z późn. zm.). Integralną część uchwały stanowi załącznik: *Regulamin określający kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, prowadzonych przez gminę Sońsk ze specjalnego funduszu nagród za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz realizację innych zadań statutowych tych placówek* (dalej: *Regulamin*).

Pismem z dnia 14 grudnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Sońsk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XVIII/77/2019. Ponadto pismem z dnia 17 grudnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Wójta Gminy Sońsk o przedłożenie informacji dotyczących realizacji obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych* (Dz. U. z 2019r. poz. 263, z późn. zm.), tj. wymogu zasięgnięcia opinii organizacji związkowych reprezentatywnych a także informacji o ewentualnym odrzuceniu stanowiska związku zawodowego. Pismem z dnia 23 grudnia 2019 r. nr EK.0007.1.2019 Wójt Gminy przestał

wnioskowaną dokumentację, informując ponadto, że w pismach do związków zawodowych z prośbą o opinię wskazano termin krótszy niż ustawowy, ze względów technicznych, a opinia ZNP została przedstawiona Radzie Gminy i wzięta pod uwagę w czasie prac nad projektem uchwały.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr XVIII/77/2019 jest sprzeczna z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 19 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o związkach zawodowych określa prawo związku zawodowego do uczestniczenia w pracach nad projektami aktów prawnych: *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 (ust. 1). Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami 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 (ust. 2). 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 (ust. 2¹). 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 (ust. 3).*

Jak wynika z dokumentacji pozostającej w dyspozycji organu nadzoru, Wójt Gminy Sońsk działając na podstawie art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, przekazał organizacjom związkowym (NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze Sekcja Oświaty i Wychowania, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Forum Związków Zawodowych) pismami nr EK.4481.4-6.2019 z dnia 24 października 2019 r. do zaopiniowania projektu uchwały w sprawie ustalenia regulaminu określającego kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Sońsk ze specjalnego funduszu nagród za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Ponadto w ww. pismach Wójt Gminy wyznaczył związkom zawodowym termin przedstawienia opinii do ww. projektu uchwały do dnia 25 listopada 2019 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego przedstawił opinię, w której wskazał na potrzebę dokonania poprawy wskazanych zapisów projektu. W dniu 28 listopada 2019 r. do Urzędu Gminy Sońsk wpłynęło pismo NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze Sekcja Oświaty i Wychowania informujące, że związek nie zajmuje stanowiska w sprawie przesłanego projektu. Natomiast Forum Związków Zawodowych nie wyraziło opinii w sprawie ww. projektu uchwały.

W stosunku do związku zawodowego, który skorzystał z prawa do przedstawienia opinii (Związek Nauczycielstwa Polskiego) procedura określona w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych przebiegała w sposób następujący: pismo Wójta Gminy Sońsk nr EK.4481.4.2019

z dnia 24 października 2019 r. zostało doręczone w dniu 30 października 2019 r. (dowód: zwrotne potwierdzenie odbioru, nr nadawczy: (00)659007734615045301). Pismem z dnia 27 listopada 2019r., które wpłynęło do Urzędu Gminy Sońsk w dniu 28 listopada 2019 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego przedstawił opinię, w której wskazał na potrzebę dokonania poprawy zapisów projektu uchwały. Uwagi związku zawodowego dotyczyły: nieaktualnego Dziennika Ustaw przy podstawach prawnych *Karty Nauczyciela*, nieprawidłowego określenia szkół i przedszkoli jako placówek oświatowych, wprowadzenia ogólnej przesłanki udzielenia nagrody dla dyrektora w postaci *prawidłowej współpracy z organem prowadzącym*, wprowadzenia zapisu o przyznaniu nagród do końca miesiąca a nie do 14 października, braku zapisu mówiącego o przyznaniu nagrody dla nauczyciela z inicjatywy dyrektora, braku unormowań o współpracy ze związkami zawodowymi w procedurze przyznawania nagród, wprowadzenia w § 7 ust. 4 *Regulaminu* ingerencji organu prowadzącego w proces przyznawania nagród nauczycielom przez dyrektora szkoły. Ponadto związek zawodowy wskazał na błędne, jego zdaniem, określenie miejsca składania wniosków o nagrodę, zaproponował inny procentowy podział nagród organu prowadzącego i dyrektora szkoły oraz wskazał na naruszenie procedury zasięgnięcia opinii związków zawodowych.

Z porównania treści uchwały nr XVIII/77/2019 oraz opinii związku zawodowego zawartej w piśmie z dnia 27 listopada 2019 r. wynika, że opinia (stanowisko) związku została odrzucona (nieuwzględniona). Rada Gminy Sońsk nie dokonała bowiem zmian w treści *Regulaminu*, zgodnych z ww. opinią związku zawodowego. Obligowało to tym samym jednostkę samorządu terytorialnego do zastosowania dyspozycji normy zawartej w art. 19 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych* (poinformowanie na piśmie o odrzuceniu stanowiska związku zawodowego wraz z uzasadnieniem stanowiska). Jak wynika z dokumentacji przedstawionej organowi nadzoru przez Wójta Gminy Sońsk, dyspozycja art. 19 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych* nie została zrealizowana przez organ gminy. Oznacza to, że w czasie prac nad projektem uchwały naruszono art. 19 ust. 3 tej ustawy, a naruszenie to posiada charakter istotny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 14 września 2010 r. (sygn. akt II SA/OI 719/10, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) orzekł co następuje: *Biorąc pod uwagę, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, sytuacja kiedy nie poinformowano związku na piśmie o nieuwzględnieniu jego stanowiska i tym samym uniemożliwiono związkowi obronę jego stanowiska na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego, nie może być potraktowana inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa. Stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały. Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., IV SA/Wr 805/04, CBOSA).*

Art. 19 ust. 2 ustawy *o związkach zawodowych* wyznacza termin na przedstawienie opinii, który powinien być nie krótszy niż 30 dni oraz określa bieg terminu na przedstawienie opinii (termin liczony od następnego dnia roboczego, z wyjątkiem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu). W wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, odnosząc się do treści art. 19 ust. 2 ustawy *o związkach zawodowych* orzekł, że: *bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia* (sygn. akt II SA/Lu 543/16, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). W świetle powyższych unormowań należy stwierdzić, że doręczenie w dniu 30 października 2019 r. (środa) pisma Wójta Gminy Sońsk nr EK.4481.4.2019 z dnia 24 października 2019 r. w sprawie zasięgnięcia opinii związku

zawodowego oznacza, że trzydziestodniowy termin na przedstawienie opinii upływał w dniu 29 listopada 2019r. Tymczasem w piśmie Wójta Gminy Sońsk nr EK.4481.4.2019 z dnia 24 października 2019 r. wyznaczono termin na przedstawienie opinii związku zawodowego do dnia 25 listopada 2019 r. Jest to tym samym termin krótszy niż trzydziestodniowy termin, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Wprawdzie ww. ustawa dopuszcza skrócenie terminu do 21 dni, jednakże może to dotyczyć jedynie okoliczności ważnego interesu publicznego oraz wymaga szczegółowego uzasadnienia (art. 19 ust. 2). Tymczasem gmina nie przedstawiła jakichkolwiek danych wskazujących na spełnienie tych ustawowych przesłanek (wykazanie ważnego interesu publicznego, szczegółowe uzasadnienie). Wobec niespełnienia przesłanek dotyczących terminu 21 dni, opinia związku zawodowego powinna zostać przedstawiona w terminie trzydziestodniowym (lub dłuższym jeżeli taki zostałby wyznaczony przez organ gminy).

W przypadku pozostałych związków zawodowych pisma Wójta Gminy Sońsk w sprawie zasięgnięcia opinii zostały doręczone w dniu 30 października 2019 r. (NSZZ Solidarność Region Mazowsze Sekcja Oświaty i Wychowania) oraz 31 października 2019 r. (Forum Związków Zawodowych). Oznacza to tym samym, że w przypadku tych związków zawodowych również nie dotrzymano ww. trzydziestodniowego terminu.

W świetle opisanego powyżej stanu prawnego i faktycznego należy stwierdzić, że skrócenie terminu na przedstawienie opinii związku zawodowych pozostaje w sprzeczności z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Naruszenie art. 19 ust. 2 dotyczy procedury podjęcia uchwały nr XVIII/77/2019 i posiada w ocenie organu nadzoru charakter istotny. Zgodnie z poglądami piśmiennictwa prawniczego, istotne naruszenie prawa może polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 879). W ocenie Wojewody Mazowieckiego skrócenie trzydziestodniowego terminu ograniczyło prawo związków zawodowych do przedstawienia opinii, co mogło mieć wpływ na ostateczną treść aktu prawnego (uchwały). Należy podkreślić, że na fakt skrócenia terminu na przedstawienie opinii zwrócił uwagę Wojewodzie Mazowieckiemu Związek Nauczycielstwa Polskiego Oddział Powiatowy w Ciechanowie w swoim piśmie z dnia 9 grudnia 2019 r.

Opisane powyżej naruszenia art. 19 ust. 2 i ust. 3 ustawy o związkach zawodowych posiadają w ocenie Wojewody Mazowieckiego charakter istotny i uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały nr XVIII/77/2019 w całości.

Niezależnie od opisanych powyżej naruszeń procedury podjęcia uchwały, organ nadzoru dopatrył się innych istotnych naruszeń prawa w treści uchwały nr XVIII/77/2019.

Zgodnie z brzmieniem art. 49 ust. 2 *Karty Nauczyciela: 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.*

W § 2 ust. 3 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała, że Wójt przyznaje dyrektorom szkół nagrody m. in. za prawidłową współpracę z organem prowadzącym. W ocenie organu nadzoru pojęcie prawidłowej współpracy z organem prowadzącym jest pojęciem nieprecyzyjnym, które może budzić wątpliwości w toku stosowania ww. przepisu *Regulaminu*. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., *vide*: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r., Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99).

Podobny zarzut braku precyzji należy skierować wobec § 7 ust. 4 *Regulaminu* w brzmieniu: *Dyrektor szkoły lub przedszkola przedkłada organowi prowadzącemu propozycje nagród dla nauczycieli wraz z uzasadnieniem nagrody i jej wysokości. W uzasadnionych przypadkach organ prowadzący uprawniony jest do zakwestionowania zasadności przyznania nagrody*. Cytowany zapis uchwały nie pozwala na jednoznaczną wykładnię hipotezy i dyspozycji ww. normy prawnej, poprzez wskazanie czy dotyczy on nagród dla nauczycieli przyznawanych przez organ prowadzący czy też nagród dla nauczycieli przyznawanych przez dyrektora szkoły lub przedszkola. Należy podkreślić, że w przypadku nagród dla nauczycieli przyznawanych przez dyrektora szkoły lub przedszkola, to dyrektor dysponuje samodzielną podstawą prawną w tym zakresie, określoną w art. 68 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, z późn. zm.), nie ograniczoną ingerencją innego organu bądź podmiotu. Jest to tym bardziej wątpliwe, że § 7 *Regulaminu* posługuje się pojęciami *Wójt, Wójt Gminy* oraz *organ prowadzący*. Oznacza to tym samym, że § 7 ust. 4 *Regulaminu* narusza prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją orzeczniczą określoną powyżej.

Wskazać również należy na nieprawidłową terminologię uchwały, niespójną z brzmieniem przepisów ustawowych: określenie *osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych* (§ 1 *Regulaminu*) w stosunku do *pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej* (art. 49 ust. 2 *Karty Nauczyciela*) oraz posługiwanie się w *Regulaminie* pojęciem *placówki oświatowej* zamiast *szkoły lub przedszkola* (art. 2 pkt 1-3 *Prawa oświatowego*).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Sońsk nr XVIII/77/2019, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.


WOJEWODA MAZOWIECKI
Konstanty Radziwiłł

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a