

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.171.2018.AZie

z dnia 26 października 2018 r.

#### Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/100/18 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 28 września 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 września 2018r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 i ust. 6a, art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2018.967 j.t. ze zm. - dalej "KN") oraz § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t. ze zm.).

W oparciu o przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość dodatków i składników wynagrodzenia, wskazanych w art. 30 ust. 6 pkt 1, 2 i 3 ustawy. Treść tego regulaminu na podstawie art. 30 ust. 6a KN podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Tryb uzgadniania projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi zawarty jest w ustawie z dnia 26 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2015.1881 j.t. ze zm.). Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ustępie 1, to jest w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni. Bieg terminu na przedstawienie opinii jest liczony 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. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji samorządu terytorialnego.

W omawianej sprawie istotne znaczenie ma wyjaśnienie pojęcia *uzgodnienia treści regulaminu ze związkami zawodowymi*, które jest pojęciem szerszym od pojęcia *opiniowania*. Ustawodawca formułując sposób współdziałania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, położył nacisk na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do zgody, ujednocnienia, zbliżania czy też wzajemnego dostosowania stanowisk. Za taką wykładnią przemawia przede wszystkim treść przepisu, który stanowi, że "regulamin podlega uzgodnieniu". Oznacza to, że najistotniejsze jest samo poddanie projektu procedurze uzgodnieniowej, a tym samym uspołecznienie procesu tworzenia prawa, nie zaś skutek w postaci jednolitego, w pełni zgodnego zapatrywania na daną sprawę (por. wyrok TK z dnia 17 marca 1998r. sygn. akt U 23/97, OTK 1998, nr 2, poz. 11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1241/05, "LEX" nr 215427; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym stanie rzeczy

należy przyjąć, że ustawodawca dopuścił sytuację, w której - pomimo przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej - organ stanowiący nie uwzględni stanowiska wyrażonego przez związki zawodowe. Zważyć należy, że współuczestnictwo wskazanych podmiotów odnosi się do kształtowania treści aktu normatywnego w stadium prac przygotowawczych, przed jego wydaniem. Uzgadnianie projektu aktu oznacza tym samym dyskusję o merytorycznej jego treści, zapewnienie możliwości prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowania do oczekiwań stron dyskusji, w końcu wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji partnerów. Akt prawotwórczy wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana. Od zasady poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania nauczycieli jako aktu prawa miejscowego przepisy nie przewidują żadnego wyjątku. Obowiązek ten musi być przez radę zrealizowany, choćby nauczyciele zatrudnieni w placówkach szkolnych prowadzonych przez gminę nie należeli do żadnej organizacji związkowej. Nawet w takiej sytuacji organ prowadzący jest obowiązany ustalić, jaka struktura organizacyjna związku jest właściwa do wyrażenia stanowiska, i przedstawić jej projekt aktu do uzgodnienia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Go 586/05). Należy więc stwierdzić, że podjęcie przez organ prowadzący szkołę uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli bez uprzedniego uzgodnienia ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lipca 2009r., sygn. akt II SA/Op 140/09).

Powyższych warunków w niniejszej sprawie nie spełniła Rada Miejska w Żarach podejmując uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia. Projekt regulaminu został poddany procedurze uzgodnieniowej ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli w dniu 11 września 2018r. Wysokość dodatku za wychowawstwo klasy/oddziału przedszkolnego została ustalona w kwocie 200zł. Pismem z dnia 13 września 2018r. skierowanym do związków zawodowych organ prowadzący wyjaśnił, że niemożliwe było dotrzymanie warunku kwoty 200zł dodatku za wychowawstwa klasy/grupy przedszkolnej, gdyż już kwota 150zł tego dodatku stanowi znaczną podwyżkę. W podjętym przez Radę Miejską w Żarach w dniu 28 września 2018r. regulaminie w § 5 ust. 3 pkt 2 postanowiono, że dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielom z tytułu sprawowania funkcji wychowawstwa klasy/grupy przedszkolnej w wysokości 150 zł miesięcznie. Oznacza to, że badana uchwała w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli została podjęta pomimo braku uzgodnienia jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. W omawianej sprawie nie odbyło się kolejne spotkanie negocjacyjne, w trakcie którego strony miałyby możliwość wyrażenia swojego stanowiska o projekcie uchwały z dokonaną zmianą wysokości dodatku za wychowawstwo klasy/grupy przedszkolnej oraz przeprowadzenia negocjacji zmierzających do osiągnięcia w miarę możliwości zbliżonego stanowiska, które winien dokumentować protokół ustaleń i rozbieżności. Tym samym procedura podjęcia uchwały w sprawie regulaminu została naruszona, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała narusza art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela zgodnie, z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Upoważnienie do uszczegółowienia kwestii wskazanych w ustawie Karta Nauczyciela znajduje się w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 j.t. ze zm.).

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Aczkolwiek ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując, w ramach art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych. Oznacza to, że w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 30 ust. 6 ustawy.

Podjęta przez Radę Miejską uchwała w § 3 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, określa moment nabycia przez nauczyciela prawa do dodatku za wysługę lat. W świetle art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu zmiany wysokości wynagrodzenia, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Wskazane postanowienia uchwały stanowią jedynie powtórzenie regulacji ustawowej i w tym zakresie należało stwierdzić ich nieważność. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok NSA we Wrocławiu, w którym sąd stwierdził, że: *u chwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zakwestionować również należy zapisy § 3 ust. 3 pkt 3 regulaminu, gdzie organ wskazał przypadki kiedy dodatek za wysługę lat przysługuje pomimo nieobecności w pracy. Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. W Karcie Nauczyciela ustawodawca zawarł szereg regulacji odnoszących się do dodatków oraz do wynagrodzenia nauczycieli, np. art. 73 ust. 5, art. 20 ust. 6. Skoro zatem w Karcie Nauczyciela zawarte zostały szczegółowe regulacje odnoszące się do dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie działania rady w tym zakresie określa przepis art. 30 ust. 6 KN, to kompetencje organu stanowiącego gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 KN ograniczają się do kwestii w nim wskazanych. Innych kompetencji rady gminy w tym zakresie nie można domniemywać (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Wr 294/08).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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**