

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.196.2019.ACZE

z dnia 18 października 2019 r.

Rada Gminy Trzebiel

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Trzebiel z dnia 12 września 2019 r. nr IX/45/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebiel.

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2019 r. Rada Gminy Trzebiel podjęła uchwałę Nr IX/45/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebiel. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 września 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2018.967 j.t. ze zm. - dalej "KN").

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.

Na wstępie warto wskazać na korelację przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (dalej "u.z.z.") z art. 30 ust. 6a KN. Zarówno w art. 19 ust. 2 u.z.z., jak i w art. 30 ust. 6a KN ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Z tym że tryb współdziałania przewidziany w art. 19 u.z.z. 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 z art. 30 ust. 6a KN dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany między organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Przepis art. 30 ust. 6a KN stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 19 ust. 2 u.z.z. W przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 6a KN) ustawodawca przewidział zatem odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa w art. 30 ust. 6a KN, mającą charakter podstawy szczególnej w stosunku do tej określonej w art. 19 ust. 2 u.z.z.

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, ujednolicania, 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 (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 iż „w związku z ustalonym przez ustawodawcę w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela nakazem uzgodnienia regulaminu ze związkami, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 marca 1998 roku (sygn. akt U 23/97 opubl. OTK 1998/2/11) podkreślił, iż określenia "w porozumieniu", "w uzgodnieniu", "za zgodą", "przy udziale", "po zasięgnięciu opinii", itp., wyrażają więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W praktyce zatem - obowiązek uzgodnienia regulaminu z właściwymi związkami zawodowymi polega na współuczestnictwie związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współdziałania związków zawodowych kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody, mający na celu wypracowanie wspólnego stanowiska. Uzgodnienie nie może zawsze oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszystkie rozwiązania tego aktu. Polega ono 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 aktu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., sygn. akt U.23/97, także: C. Widomski: "Procedura uchwalania regulaminu wynagradzania nauczycieli", Gazeta Samorządu i Administracji Nr 1 (201), 9-22 stycznia 2006 roku, s. 13 i n.).”

Przenosząc powyższe na grunt omawianej uchwały, zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała narusza prawo w sposób istotny, zarówno ze względu na uchybienia natury formalnej jak również z uwagi na wadliwość poszczególnych jej zapisów.

W pierwszej kolejności organ wskazuje, na naruszenie art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela polegające na nieuzgodnieniu projektu regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

W dniu 22 lipca 2019 r. przekazano pocztą elektroniczną, pismo Wójta Gminy Trzebiel dot. zaproszenia do uzgodnień (nr GZEAS.102.11.2019 z dn. 22 lipca 2019 r.). Powyższe pismo zostało przesłane do Zarządu Regionu NSZZ Solidarność w Zielonej Górze oraz do Związku Nauczycielstwa Polskiego w Jasieniu zamiast do Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żarach. W dniu 5 sierpnia 2019 r. ZR NSZZ Solidarność w Zielonej Górze przedstawiła swoich przedstawicieli do udziału w uzgodnieniach. Natomiast z ramienia Związku Nauczycielstwa Polskiego nie otrzymano żadnej odpowiedzi czego skutkiem było nie stawienie się w dniu uzgodnień, przedstawicieli ZNP. Spotkanie odbyło się w dniu 8 sierpnia 2019 r. z udziałem tylko przedstawicieli NSZZ Solidarność.

Pomimo błędnego zaproszenia do uzgodnień ZNP w Jasieniu, Wójt Gminy Trzebiel nie ustalił nowego terminu dla przedstawicieli właściwego ZNP w Żarach i w dniu 12 września 2019 r. Rada Gminy Trzebiel podjęła uchwałę nr IX/45/2019 w sprawie ustalenia

regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolu dla których organem prowadzącym jest Gmina Trzebień.

Zdaniem organu nadzoru udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest uregulowany ustawowo, w związku z czym przypadek pominięcia związków zawodowych w uzgadnianiu projektu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa. Daje to podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż godzi w ustawowo określony tryb podejmowania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). Należy podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. W tym kontekście zasadnie jest, iż tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba konieczność uzgodnienia regulaminu z właściwymi związkami zawodowymi, która polega na współuczestnictwie związków zawodowych w procesie tworzenia prawa, niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności.

Na marginesie należy zasygnalizować iż z przesłanego protokołu uzgodnień i rozbieżności ciężko jest odczytać jakie uwagi wniesiono oraz kto zgłosił zastrzeżenia do treści regulaminu.

Niezależnie od uchybień natury formalnej, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Trzebień podjęła szereg przepisów regulaminu z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z powołanych przepisów Karty Nauczyciela, jak również wkroczyła w sposób sprzeczny z prawem w materię uregulowaną aktami wyższego rzędu, tj. w § 3 ust 1 - 4, § 3 ust. 6 i 7, § 3 ust. 8-9, § 6 ust. 1 oraz § 9 regulaminu.

W ocenie organu nadzoru regulacja w § 3 ust 1-3 regulaminu, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy KN. Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będący aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego oraz zawierać normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny. Zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stanowiąc normę planistyczną dotyczącą budżetu, wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowionej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy KN. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego. Zapis określający pewną pulę środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i jego realizacji. W jednym akcie prawnym nie powinno umieszczać się norm o różnym charakterze. Podkreślenia również wymaga, że wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (np. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U.2017.2203). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

Kolejnym przekroczeniem upoważnienia jest również zapis § 3 ust. 4, który normuje okresy przyznawania dodatku motywacyjnego. Natomiast w § 3 ust. 6 i 7 regulaminu unormowano, iż dodatek motywacyjny przyznaje się proporcjonalnie do spełnienia kryteriów. Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 KN organ prowadzący szkołę ma obowiązek określić wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. W

ocenie organu nadzoru cytowane powyżej unormowania § 3 ust. 6 i 7 regulaminu, odnoszące się do „proporcjonalności” nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego i istotnie narusza prawo. Należy podkreślić, że odpowiednie regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego (zawarte w przepisach ustawy, rozporządzenia oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) mają za zadanie precyzyjnie określić warunki przyznawania tego dodatku by wyeliminować zjawisko dowolności w jego przyznawaniu.

Zdaniem organu nadzoru naruszają art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz.U.2019.1040. t.j.) oraz art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U.2019.1148 t.j.). postanowienia zawarte w § 3 ust. 8 i 9 regulaminu, w którym przewidziano iż „nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat” (§ 3 ust. 8) a „nauczyciel przeniesiony w obręb gminy w innej szkole zgodnie z art. 18 lub art. 19 Karty Nauczyciela, zachowuje dodatek motywacyjny przez okres, na który został on przyznany. Dyrektor szkoły, do której nauczyciel został przeniesiony, podejmuje decyzję o przyznaniu dodatku motywacyjnego za okres poprzednich 6 miesięcy, po zasięgnięciu opinii dyrektora poprzedniej szkoły” (§ 3 ust. 9). Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji zawartej w art. 3¹ § 1 Kodeksu pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną – do których zalicza się szkoły - czynności w sprawach z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Z kolei zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Z przepisów tych wynika zatem jednoznacznie, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Tymczasem, żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości od zasięgnięcia opinii dyrektora szkoły, z której nauczyciel został przeniesiony, czy też od uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat. Wprowadzenie takich zapisów ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009r. sygn. akt II SA/Ol 777/09).

W § 6 ust. 1 regulaminu Rada Gminy sformułowała przepis stwierdzający, że „wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela”. Art. 30 ust. 6 pkt 2 KN normuje, że organ prowadzący określa szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, który stwierdza, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy ustawowe organ nadzoru uznaje, że Rada Gminy nie miała podstaw do ustanowienia normy określonej w § 6 ust. 1 i w tym zakresie naruszyła prawo w sposób istotny. Wskazać również należy, iż w regulaminie wynagradzania, nie określono szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy KN. Tym samym nie wypełniono upoważnienia ustawowego, które ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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