



Wrocław, dnia 3 kwietnia 2009 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK.II.0911-13/211/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 z późn. zm.)
stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 we fragmencie „lub szkodliwych dla zdrowia”, **§ 4 ust. 2** we fragmencie: „lub szkodliwości dla zdrowia” oraz **§ 4 ust. 4** we fragmencie „lub szkodliwych dla zdrowia”, **§ 6 ust. 3 pkt 5** w zakresie zapisu „**oraz zakładowa organizacja związkowa, jeśli kandydat należy do związku**” uchwały nr 175/09 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 23 marca 2009 roku w sprawie: Regulaminu określającego szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych w gminie Zgorzelec, z powodu istotnego naruszenia prawa

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2009 roku Rada Gminy Zgorzelec podjęła uchwałę nr 175/09 w sprawie: Regulaminu określającego szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych w gminie Zgorzelec.

Wskazana uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 marca 2009 r., przesłana pismem o sygn. RG.0920/7/09 z dnia 24 marca 2009 r.

W oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) rada gminy posiada wyłączną właściwość do stanowienia w sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji. Ustawą o charakterze szczególnym jest m.in. z dnia 26 stycznia 1989 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.). Niniejszą uchwałą Rada Gminy Zgorzelec zrealizowała obowiązek, jaki ustawodawca nałożył na organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego. Tym samym Rada określiła, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu, wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, a także określiła szczegółowe warunki obliczenia i wypłacenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz określiła wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Normy prawne muszą określać w sposób klarowny kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej. Przekroczenie granic kompetencyjnych przez organy wiąże się z rażącym naruszeniem przepisów.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w § 4 ust. 1 we fragmencie „lub szkodliwych dla zdrowia”, § 4 ust. 2 we fragmencie: „lub szkodliwości dla zdrowia” oraz § 4 ust. 4 we fragmencie „lub szkodliwych dla zdrowia” jest sprzeczna z dyspozycją zawartą w art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Rada Gminy tworząc regulamin wynagradzania nauczycieli reguluje w nim kwestie dotyczące wynagrodzenia zasadniczego, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54 Karty Nauczyciela.

Realizując powyższe upoważnienie ustawowe rada gminy nie może dobrowolnie poszerzać swoich kompetencji.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Głogów postanowiła w ust. 1, że „Nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach...”. W ust. 2 określono: „Wysokość

dotatku za warunki pracy dla nauczyciela ustala dyrektor szkoły, a dla dyrektora szkoły – organ prowadzący szkołę, biorąc pod uwagę stopień trudności, uciążliwości lub szkodliwości dla zdrowia realizowanych zadań lub wykonywanych prac.”, zaś w ust. 4 § 4 uchwały: „Dodatek za warunki pracy wypłaca się w wysokości proporcjonalnej, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia tylko część obowiązującego wymiaru zajęć lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze godzin.”

W tym miejscu należy podkreślić, że mając na uwadze stan prawny obowiązujący na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, Rada nie posiadała kompetencji do stanowienia odnośnie dodatku za szkodliwe warunki pracy. Literalne brzmienie art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowi, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Natomiast otrzymanie dodatku za warunki pracy ustawodawca przewiduje tylko dla tych nauczycieli, którzy pracują w warunkach trudnych lub uciążliwych (vide art. 34 ust. 1).

Tym samym w świetle powyższych uregulowań prawnych Rada Gminy Zgorzelec nie posiadała kompetencji do zawarcia w przedmiotowej uchwale zapisów dotyczących dodatku za pracę w szkodliwych warunkach. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności fragmentu „lub szkodliwych dla zdrowia” zawartego w § 4 ust. 1 i ust. 4 uchwały oraz fragmentu „lub szkodliwości dla zdrowia” w ust. 2 § 4 uchwały.

Ponadto w § 6 ust. 3 pkt 5 uchwały Rada Gminy Zgorzelec wprowadziła obowiązek opiniowania wniosków o przyznanie nagrody Wójta Gminy Zgorzelec ze specjalnego funduszu nagród przez zakładową organizację związkową, jeżeli kandydat należy do związku.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie dodatkowych organów do współdziałania w zakresie przyznawania nagród musi mieć wyraźne umocowanie ustawowe. Przyznanie tego rodzaju uprawnień związkom zawodowym narusza art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty w myśl, którego dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Dyrektor, występując o przyznanie nagrody dla nauczyciela bądź mając zamiar jej przyznania, zasięga opinii jedynie wyżej wymienionych organów szkoły. Nie zasięga opinii związków zawodowych.

Zdaniem organu nadzoru, ze względu na brzmienie normy kompetencyjnej art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela (przepis ten stanowi: Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, 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), należy przyjąć, że w zakresie upoważnienia do ustalenia „trybu zgłaszania kandydatów do nagród”, rada może wskazanym w uchwale podmiotom przyznać prawo zgłaszania kandydatów do nagród, czyli propozycji przyznania nagrody konkretnym osobom. Tym bardziej rada może przyznać określonym podmiotom prawo opiniowania takich zgłoszeń. Nie może to jednak naruszać przepisów ustawy o systemie oświaty, która ograniczyła obowiązek współdziałania dyrektora szkoły zgłaszającego wniosek, tylko do podmiotów wymienionych w cytowanym przepisie. System prawa jest systemem spójnym i pełnym, zatem rada musi uwzględnić normy płynące z ustawy o systemie oświaty.

W oparciu o powyższy stan prawny należy uznać, iż Rada Gminy Zgorzelec podejmując uchwałę nr 175/09 przekroczyła swoje kompetencje prawodawcze, co należy uznać za rażące naruszenie prawa.

Organ nadzoru dodatkowo sygnalizuje, jak poniżej.

W § 6 uchwały Rada Gminy Zgorzelec uregulowała, zgodnie z dyspozycją ustawową, kwestie nagród dla nauczycieli. Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy Karta 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.”

Podstawa do podjęcia przez radę gminy regulacji dotyczącej kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej mieści się, jak wyżej cytowano, w art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, a więc poza treścią art. 30 ustawy Karta Nauczyciela. Do regulacji nagród dla nauczycieli nie ma zastosowania zapis z ust. 6a art. 30 ustawy Karta Nauczyciela, mówiący o tym, iż regulamin (uchwalony na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela) podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Do regulacji nagród dla nauczycieli zastosowanie mają ogólne reguły dotyczące materii uzgadnianych ze związkami zawodowymi.

Zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych:

„1. Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080), zwanej dalej „ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych”, 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. 2. Organy władzy i administracji państwowej 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. Nieprzedstawienie opinii we wskazanym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. 3. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji państwowej 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. 4. Związkowi zawodowemu przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji.”

Uprawnienia opiniodawcze na podstawie cytowanego przepisu nadano wyłącznie organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 ze zm.).

Zatem nie każdy związek ma uprawnienia opiniodawcze. Aktualnie organizacją taką jest:

- ▣ Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”,
- ▣ Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- ▣ Forum Związków Zawodowych.

Organy jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane kierować projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku. Przepisy te nie wprowadzają żadnego terytorialnego ograniczenia, jeśli chodzi o zakres podmiotowy uprawnienia związków do opiniowania. Prawo to przysługuje zatem każdemu związkowi reprezentatywnemu. Nawet jeśli na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nie ma struktur organizacyjnych związku reprezentatywnego, ma on prawo opiniowania projektów aktów prawnych, a organ samorządu jest zobowiązany zwrócić się do związku o opinię.

Istotną jest kwestia ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązku opiniowania, inaczej mówiąc zakresu kompetencji związków zawodowych. Zakres ten określony został pozytywnie w sformułowaniu: założenia i projekty aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych i negatywnie w sformułowaniu: nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Zakres zadań związków określają przepisy ogólne ustawy o związkach zawodowych, które często precyzowane są w statucie związku. Przepisami wchodzącymi w rachubę są tu w szczególności:

- art. 1 ust. 1, który stanowi, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych,
- art. 4, który stanowi, że związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych,
- art. 6 według którego związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku.

W świetle tych przepisów zadania związków obejmują: reprezentację i ochronę praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, obronę ich godności, interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych, o tworzenie korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. W zakresie zadań związków zawodowych bezspornie mieszczą się zadania dotyczące ściśle interesów zawodowych i socjalnych pracowników obejmujących np. likwidację całkowitą lub częściową (przekształcenie) zakładu pracy (np. szkoły, sp. z o.o.), sprawy związane z zatrudnieniem, warunkami pracy i płacy, itp.

Dlatego zdaniem organu nadzoru badana regulacja § 6 uchwały mieści się w zakresie zadań związków zawodowych i powinna być zaopiniowana ww. trybie, a więc przez reprezentatywne związki zawodowe, a nie jedynie zrzeszające nauczycieli.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uchybienie nie ma charakteru istotnego, ponieważ nie wywiera ujemnych skutków prawnych w stosunku do adresatów. Jednakże może ono prowadzić do niejasności. Organ nadzoru pragnąc rozwiać na przyszłość wątpliwości dotyczące kwestii opinii trzech reprezentatywnych związków zawodowych, a nie jedynie związków zrzeszających nauczycieli, sygnalizuje więc potrzebę uzyskania takiej opinii.

Rada Gminy Zgorzelec w przypadku uchwalania nowego bądź zmiany regulaminu, w którym znalazłyby się zapisy regulujące nagrody dla nauczycieli, obowiązana jest zastosować tryb uzgodnień z art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC