



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lipca 2015 r.

Poz. 3291

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.102.9.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 we fragmencie „nagród i”, § 4 ust. 1 i ust. 2 we fragmencie „w ramach środków, o których mowa w ust. 1”, § 5 ust. 3, § 6 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „i 3”, § 6 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „i związkami zawodowymi”, § 9 ust. 5, § 12 ust. 4 we fragmencie „przelewem”, rozdziału 7, § 20 oraz § 22 uchwały nr 55/X/2015 Rady Miasta Piechowice z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli szkół i jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Piechowice oraz załącznika nr 1 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piechowice, powołując się na art. 30 ust. 6 i 6a oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.), a także na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 16 czerwca 2015 r. uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli szkół i jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Piechowice – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 22 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 4 ust. 1 i ust. 2 we fragmencie „w ramach środków, o których mowa w ust. 1” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela;

– § 5 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela;

– § 6 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „i 3” został podjęty z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 w związku art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela w związku z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. 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. Nr 22, poz. 181);

– § 6 ust. 2 pkt 10 we fragmencie „i związkami zawodowymi” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z § 6 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy;

– § 9 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 i art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela;

– § 12 ust. 4 we fragmencie „przelewem” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela oraz art. 86 § 3 Kodeksu pracy;

– rozdział 7 oraz § 1 ust. 2 we fragmencie „nagród i”, § 22, a także załącznik nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167 ze zm.);

– § 17 ust. 5 we fragmencie „i przez zakładową organizację związkową, do której należy kandydat” oraz załącznik nr 1 we fragmencie obejmującym potwierdzenie zaopiniowania wniosku o przyznanie nagrody Burmistrza Miasta Piechowice przez organizację związkową zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 39 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), art. 7 ust. 2 i art. 26 ustawy o związkach zawodowych w związku z art. 23² ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) oraz art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.);

– § 20 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił 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 art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Uchwałą wykonano również delegację ustawową z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela, stanowiącą, że 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, z specjalnego funduszu w budżecie gminy na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

1. W § 4 uchwały wskazano: „W szkole, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia osobowe, wyodrębnią się środki finansowe na wypłatę: 1) dyrektorom placówek - dodatku motywacyjnego w wysokości nie przekraczającej 0,8% łącznych wynagrodzeń zasadniczych kadry pedagogicznej, 2) nauczycielom - dodatku motywacyjnego w wysokości nie przekraczającej 6,2% łącznych wynagrodzeń zasadniczych kadry pedagogicznej. 2. Dodatek motywacyjny w ramach środków, o których mowa w ust. 1 nauczycielom przyznaje dyrektor szkoły, a dyrektorowi Burmistrz”.

Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia.

Forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości „od – do”, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona, stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela.

Tym samym cytowany przepis § 4 ust. 1 uchwały w żaden sposób nie odpowiada delegacji ustawowej. Odnosi się on bowiem do wysokości środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli (tutaj 7% łącznych wynagrodzeń zasadniczych kadry pedagogicznej). Należy zaś zgodzić się ze stanowiskiem o niedopuszczalności tego „aby w drodze celowościowych zabiegów interpretacyjnych traktować art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela jako podstawę do ustanowienia w Regulaminie przepisu przewidującego zabezpieczenie finansowe dla wykonania postanowień regulaminowych dotyczących dodatku motywacyjnego. Zaznaczyć trzeba, że w judykaturze utrwalony jest pogląd, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej” (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 456/13, LEX nr 1604865).

Powyższe nie oznacza, że Gmina Piechowice w ogóle nie może zabezpieczyć w planach finansowych szkół zakładanej ilości środków na wypłatę dodatków motywacyjnych. Podstawa ku temu powinna jednak wynikać z uchwały budżetowej gminy i opracowanych na ich podstawie planów finansowych szkół. Zgodnie bowiem z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stosownie do art. 249 ust. 1 tej ustawy wójt w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej powinien przekazać podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Jednostki te dostosowują projekty swoich planów do uchwały budżetowej (art. 249 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Z przytoczonych przepisów wynika, że podstawa do ustalenia kwoty środków finansowych na dodatki motywacyjne winna wynikać z budżetu gminy i opracowanych w oparciu o jego założenia planów finansowych szkół.

2. Mocą § 5 ust. 3 uchwały ustalono, że: „Wysokość dodatku w danym miesiącu wylicza się proporcjonalnie do przepracowanego okresu i ustala, dzieląc kwotę przyznanego dodatku przez 30 dni i mnożąc przez dni przepracowane”.

Taką regulacją wykroczonego poza zakres upoważnienia ustawowego. Ustawa pozwala bowiem na określenie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, nie zaś sposobu wyliczania dodatku. Wprowadzony w uchwale mechanizm wyliczania dodatku ogranicza ponadto wysokość dodatku, uzależniając jego wypłatę od „przepracowanego okresu”, a zatem pomija wszelkie sytuacje, w których pracownikowi dodatek się należy mimo, że w określonym czasie nie świadczył pracy (np. z powodu choroby). Uchwała nie może wprowadzać ograniczeń, do których ustanowienia nie upoważnił ustawodawca. Dlatego wskazany przepis w sposób istotny narusza art. 30 ust 6 Karty Nauczyciela i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

3. Uchwała określa – w § 6 ust. 1 uchwały – „Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest sumienne i rzetelne wywiązywanie się z powierzonych obowiązków, posiadanie przynajmniej dobrej oceny pracy oraz spełnianie, co najmniej połowy z następujących kryteriów: [...] zaangażowania w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt. 2 i 3 Karty Nauczyciela [...]”.

Regulacja ta stanowi uszczegółowienie ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, jednakże w brzmieniu nieobowiązującego już § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznawania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 455 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należało między innymi zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela, w tym praca w państwowej komisji egzaminacyjnej powołanej w szkole ponadpodstawowej w celu przeprowadzenia egzaminu dojrzałości lub komisji egzaminacyjnej powołanej w szkole zasadniczej i szkole średniej zawodowej do przeprowadzenia egzaminu z nauki zawodu lub egzaminu z przygotowania zawodowego.

Tymczasem aktualne ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone są w rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli,

ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, które wskazuje – w § 6 pkt 4 – na zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela. Tym samym w obecnie obowiązującym stanie prawnym ogólnym warunkiem przyznawania dodatku motywacyjnego już nie jest realizowanie zajęć i czynności związanych z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela.

Oznacza to, że § 6 ust. 1 uchwały we fragmencie „i 3” został podjęty z istotnym naruszeniem § 6 rozporządzenia, który określa ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

4. W kolejnym przepisie wskazano dodatkowe warunki przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły, do których zaliczono współpracę ze związkami zawodowymi (§ 6 ust. 2 pkt 10 uchwały).

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa między innymi szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, jednak zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

W § 6 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy wskazano, że: „Do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej”.

Na tle tych regulacji nie ulega wątpliwości fakt, że „szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego” muszą się mieścić w ramach ogólnych warunków ustalonych w rozporządzeniu. Nie sposób zaś uznać, by współpraca ze związkami zawodowymi mieściła się w ogólnych warunkach przyznawania dodatku motywacyjnego. Nie spełnia ona bowiem funkcji wychowawczej, pedagogicznej, opiekuńczej, dydaktycznej ani innej zbliżonej.

W związku z powyższym uznać należy, że Rada przekroczyła swoje kompetencje, naruszając jednocześnie powołany wyżej § 6 rozporządzenia.

5. Zgodnie z § 9 ust. 5 uchwały: „Osoba, której powierzono stanowisko lub funkcję na czas określony traci prawo do dodatku z końcem miesiąca, w którym upłynął ten okres. Dotyczy to również odwołania ze stanowiska lub funkcji”.

Również ta regulacja uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, a ponadto narusza art. 39 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Karty Nauczyciela. W art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela wskazano bowiem, że: „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”.

W uchwale pominięto zatem sytuację, w której okres powierzenia stanowiska lub funkcji upływa pierwszym dniem danego miesiąca kalendarzowego. W takim przypadku prawo do dodatku winno zostać utracone z tym dniem. Nastąpiła zatem modyfikacja ustawy, która zawsze musi być oceniana jako istotne naruszenie prawa i powodować nieważność przepisu modyfikującego.

6. Na mocy § 12 ust. 4 uchwały: „Wynagrodzenie, o którym mowa w § 12 ust. 1 wypłacane jest przelewem ostatniego dnia każdego miesiąca za dany miesiąc”.

Przepis ten określa zatem sposób dokonania tej wypłaty, wprowadzając tylko jedną formę, tj. przelewem. W ten sposób naruszony został art. 86 § 3 Kodeksu pracy, który stanowi, że obowiązek wypłacenia wynagrodzenia może być spełniony w inny sposób niż do rąk pracownika, jeżeli tak stanowi układ zbiorowy pracy lub pracownik uprzednio wyrazi na to zgodę na piśmie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest zatem właściwy do wskazywania formy wypłaty wynagrodzenia. Podstawową formą wypłaty wynagrodzenia pozostaje wypłata do rąk własnych, tylko układ zbiorowy pracy albo pisemne oświadczenie pracownika może doprowadzić do wyboru innej formy, np. przelewu.

Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 12 ust. 4 we fragmencie „przelewem”, jako naruszającego art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela oraz art. 86 § 3 Kodeksu pracy.

7. Zgodnie z art. 30 ust. 6a regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Relevantny w sprawie jest również art. 19 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym 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) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (ust. 1). Organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2). Założenia albo projekty aktów prawnych, o których wyżej mowa, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują również na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku, nie później niż w dniu ich doręczenia na piśmie (ust. 2¹).

Z jednej strony zatem *expressis verbis* zapisano udział związków w procedurze ustanawiania regulaminu wynagradzania nauczycieli poprzez uzgodnienie go ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, z drugiej obowiązuje ogólna regulacja, na podstawie której niektóre akty prawne podlegają zaopiniowaniu przez reprezentatywne organizacje związkowe.

W celu wskazania, które akty prawne podlegają zaopiniowaniu należy ustalić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, że organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Ilekroć zatem projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego.

Z treści przytoczonych regulacji wyraźnie wynika, że zarówno w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, jak i w art. 30 ust. 6a ustawy Karty Nauczyciela ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Z tym, że tryb współdziałania przewidziany w art. 19 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 Karty Nauczyciela dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli.

Relacja przepisów art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych i art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela wyznaczają reguły określające zakres stosowania przepisów pozostających ze sobą w merytorycznym związku. Niewątpliwie normy, których zakres zastosowania pozostaje w stosunku zawierania się, zgodnie z regułą

kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, należy stosować w ten sposób, że w przypadku zbiegu obu norm, norma szczegółowa wyłącza zastosowanie normy ogólnej. Skoro zarówno przepis art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, jak i przepis art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela ustanawiają wymóg uczestnictwa organizacji związkowych w procesie tworzenia prawa, odpowiednio w postaci wyrażenia opinii oraz uzgodnienia, to oba zatem przepisy łączy wspólna cecha, jaką jest zapewnienie organizacji związkowej udziału w procesie prawotwórczym. Oba też przepisy określają jako adresatów procedury współdziałania w tworzeniu prawa, z jednej strony organy stanowiące prawo (na szczeblu krajowym, terytorialnym), a z drugiej organizacje związkowe broniące praw i interesów ludzi pracy. Nie ulega wątpliwości, że w obu przypadkach przedmiotem współdziałania w tworzeniu prawa mogą być akty prawne objęte zadaniami danego związku zawodowego. Różnica między omawianymi przepisami sprowadza się zatem *de facto* jedynie do kwestii szczebla podmiotów współdziałających, formy współdziałania i szczególowości zakresu materii objętej procedurą współdziałania. I tak w przypadku art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych podmiotem reprezentującym czynnik społeczny są organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, tj. ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: zrzeszają, z zastrzeżeniem ust. 3, więcej niż 300.000 członków będących pracownikami i działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności, o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. W przypadku natomiast art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela tym podmiotem reprezentującym jest związek zawodowy zrzeszający nauczycieli. W obu zatem wypadkach mamy do czynienia z organizacjami związkowymi, z tym, że w tym pierwszym wypadku na szczeblu ogólnokrajowym, zaś w drugim na poziomie terytorium danej jednostki samorządu i o charakterze branżowym. Również w przypadku organu stanowiącego prawo uczestniczącego w procesie współdziałania odmienną regulacji dotyczy jedynie szczebla tego organu, gdyż w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych mówi się o organach władzy i administracji rządowej oraz organach samorządu terytorialnego, natomiast w art. 30 ust. 6a w związku z ust. 6 Karty Nauczyciela już tylko o organie jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku podmiotów współdziałających można zatem mówić wyłącznie o innym szczeblu i tym samym zakresie działania tych podmiotów tj. na poziomie ogólnokrajowym i terytorialnym. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku materii objętej procedurą współdziałania, gdyż w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych została ona określona bardzo ogólnie i obejmuje wszystkie regulacje, których dotyczą zadania związków zawodowych, zaś w art. 30 ust. 6a w związku z ust. 6 Karty Nauczyciela ogranicza się zakres tej materii jedynie do tych uprawnień pracowniczych, i to nauczycieli, które dotyczą warunków przyznawania niektórych składników wynagrodzenia.

Wskazane argumenty prezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który odniósł się również do argumentacji wynikającej z wykładni historycznej: „Podkreślić należy, że wskazane wyraźne rozróżnienie wyszczególnionych trybów współdziałania związków zawodowych w procesie tworzenia prawa nie występowało we wcześniejszym stanie prawnym, tj. przed wprowadzeniem do Karty Nauczyciela art. 30 ust. 6a. Przypomnieć warto, że wskazany przepis został dodany do art. 30 Karty Nauczyciela na mocy art. 1 pkt 17 lit. d ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), która weszła w życie z dniem 31 sierpnia 2004 r. Zatem do dnia 31 sierpnia 2004 r. kwestia konsultacji regulaminu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ze związkami zawodowymi nie była wprost unormowana przepisami prawa, dlatego też w orzecznictwie sądowym przyjmowano stanowisko o potrzebie konsultacji regulaminu ze związkami zawodowymi w sposób przewidziany w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 17 lit. d ustawy zmieniającej, kiedy to został dodany do Karty Nauczyciela przepis art. 30 ust. 6a, nastąpiła zasadnicza zmiana omawianej materii, gdyż ustawodawca wyraźnie i samoistnie określił tryb współdziałania ze związkami zawodowym przy ustalaniu regulaminu dotyczącego określonych składników wynagrodzenia nauczycieli. Tym samym więc od dnia 31 sierpnia 2004 r. w polskim systemie prawnym istnieje odrębna, samodzielna regulacja prawna stanowiąca podstawę konsultacji związkowych odnośnie regulaminu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Zdaniem Sądu, ocena analizowanych trybów konsultacji projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi wymaga uwzględnienia opisanego kontekstu chronologicznego zmian stanu prawnego, albowiem kwestia obowiązywania bądź też nie określonych regulacji prawnych w ramach danego aktu prawnego, dziedziny prawa, gałęzi prawa czy systemu prawnego, wiąże się nieodzownie i wpływa na określony sposób interpretacji norm prawnych odpowiednio aktu prawnego, dziedziny prawa, gałęzi prawa czy systemu prawnego. Określona aktywność prawodawcza uwidacznia bowiem wolę aktualnego prawodawcy,

pozwała także na porównanie jej z wolą historycznego prawodawcy i w ten sposób ma wpływ na określoną interpretacją przepisu prawnego, obrazując tło i ratio legis danej regulacji prawej. Skoro zatem w poprzednim stanie prawnym nie było odrębnej normy prawnej określającej sposób konsultacji ze związkami zawodowymi regulaminu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, a następnie ustawodawca wprowadził do systemu prawnego samodzielną regulację prawną dotyczącą tej właśnie kwestii, zaostrożając przy tym formę współdziałania w tej materii ze związkiem zawodowym, to nie sposób uznać, że tak jak w poprzednim stanie prawnym należy w sposób tożsamy stosować tryb z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych” (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Bd 825/14, LEX nr 1613639).

W oparciu o takie ustalenia stwierdzić należy, że art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. W przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela) ustawodawca przewidział odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, mającą charakter podstawy szczególnej w stosunku do tej określonej w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, gdyż pozostającą z nią w stosunku zawierania się.

Tym samym podejmowanie regulaminu odbywa się w ramach innej procedury niż pozostałych uchwał podlegających procedurze współdziałania ze związkami zawodowymi. Do drugiej kategorii należy zaś uchwała stanowiona na podstawie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela. Ustalenie kryteriów 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, z specjalnego funduszu w budżecie gminy na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół następuje zatem z uwzględnieniem art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Ze względu na wskazane różnice proceduralne, zamieszczenie w jednej uchwale materii podlegającej uregulowaniu na podstawie art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela budzi zastrzeżenia natury techniczno-legislacyjnej. Połączenie wskazanego zakresu regulacji w jednym akcie samo w sobie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa. Taki charakter ma jednak wadliwe przeprowadzenie procedury opiniodawczo-uzgodnieniowej projektu uchwały. Jeżeli bowiem organ stanowiący gminy zdecydował się na połącznie w jednym akcie treści podlegających różnym formom kontroli prewencyjnej ze strony związków zawodowych, to winien dopilnować, by poszczególne elementy uchwały zostały poddane odpowiedniemu uzgodnieniu bądź zaopiniowaniu.

Tymczasem, jak ustalono w toku postępowania nadzorczego na podstawie dokumentów przesłanych przez Przewodniczącego Rady Miasta, regulamin był konsultowany tylko w jednym trybie ustawowym, który *de facto* uczynił zadość wymogom stawianym przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela (choć w piśmie, którym zwrócono się o stanowisko związków powołano się na art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych prosząc o opinię; jednak brak jakichkolwiek uwag ze strony związków pozwala na przyjęcie, że uzgodniły one projekt). Wystąpiono bowiem do dwóch związków zawodowych zrzeszających nauczycieli: Związku Nauczycielstwa Polskiego oraz Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (wniosek o zaopiniowanie projektu uchwały otrzymali Prezes Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego i Przewodniczący Międzyzakładowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Oświaty i Wychowania).

Taki sposób procedowania projektu uchwały nie spełnia jednak wymogu z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, bowiem w Polsce działają aktualnie trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności - w rozumieniu art. 6 ustawy o Komisji Trójstronnej - a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa się 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, z specjalnego funduszu w budżecie gminy na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną według art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi.

Choć przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. 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 tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 22 lutego 2006 r., IV SA/Wr 805/04, LEX nr 219829; wyrok z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Wa 2329/13, LEX nr 1508004).

Umożliwienie zaopiniowania projektu uchwały przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (do którego należy Związek Nauczycielstwa Polskiego i który pełni funkcję odpowiednich władz statutowych OPZZ w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych), przy jednoczesnym pominięciu w procedurze prawodawczej Forum Związków Zawodowych, nie spełnia wymogu ustawowego (porównaj: wyrok z dnia 28 września 2011 r., II SA/Go 561/11, LEX nr 1152602), co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu w części, w jakiej reguluje zakres spraw wykraczający poza materię przekazaną organowi stanowiącemu do uregulowania w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Tym samym, rozdział 7 uchwały, który ustanowiony został na podstawie art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela jest nieważny.

Stwierdzenie nieważności rozdziału 7 uchwały implikuje konieczność stwierdzenia nieważności odnoszących się do problematyki nagród § 1 ust. 2 uchwały we fragmencie „nagród i” oraz załącznika nr 1 regulującego wzór wniosku o przyznanie nagrody Burmistrza Miasta Piechowice. Stwierdza się również nieważność § 22 uchwały, jako że w życie nie weszły przepisy zastępujące uchwałę, której utratę mocy przewidziano w tym przepisie.

8. W zakresie rozdziału 7 uchwały należy ponadto zauważyć istotne naruszenie prawa dokonane podjęciem § 17 ust. 5 uchwały we fragmencie „i przez zakładową organizację związkową, do której należy kandydat” oraz załącznika nr 1 we fragmencie obejmującym potwierdzenie zaopiniowania wniosku o przyznanie nagrody Burmistrza Miasta Piechowice przez organizację związkową. W § 17 ust. 5 uchwały wskazano bowiem, że „Wnioski o nagrodę Burmistrza winny być zaopiniowane przez radę pedagogiczną danej szkoły i przez zakładową organizację związkową, do której należy kandydat”.

Szeroki zakres dyskrejonalności przyznany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela nie oznacza dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i nagród. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, co w odniesieniu do aktów prawa miejscowego w sposób szczególnie podkreśla art. 94 Konstytucji RP wskazujący na obowiązek działania na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Rada nie może uszczuplać ustawowych kompetencji organów szkoły kosztem organizacji związkowych. Dodatkowo należy uwzględnić prawo pracownika do ochrony tajemnicy wynagrodzenia, jego składników i wysokości.

Organy szkoły normuje ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), powołując zasadniczo dwie grupy organów. Pierwsza grupa to organy obligatoryjne, do których zalicza się Dyrektora, Radę Pedagogiczną oraz Samorząd Uczniowski. Druga zaś grupa organów to organy fakultatywne. Kompetencje organów szkoły normuje ustawa o systemie oświaty, stanowiąc dodatkowo w art. 60, że w Statucie można wskazać dodatkowe kompetencje organów. Nie oznacza to jednak, że można modyfikować rozwiązania przyjęte w ustawie.

Do zadań Dyrektora, na mocy art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty należy między innymi pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania

nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki; 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki; 3) 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.

Szkoła – w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, Karty Nauczyciela oraz Kodeksu Pracy – jest pracodawcą dla zatrudnionych nauczycieli i innych pracowników. Zgodnie z art. 3 i 3¹ Kodeksu pracy: „3. Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. 3¹. Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba”. Oznacza to, że wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje Dyrektor. Jest to jego ustawowa prerogatywa i jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie mogą następować wyłącznie na skutek wyraźnej kompetencji ustawowej. Wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii związku zawodowego, przy nagrodzie dla nauczyciela jest uszczupleniem ustawowych kompetencji Dyrektora. Ustawa nie przewiduje bowiem współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor decyduje samodzielnie o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (pkt 2), a co do nagrody Burmistrza występuje z wnioskiem o jej przyznanie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły (pkt 3).

Co więcej, zakres indywidualnej ochrony pracownika przez działające w zakładzie pracy związki zawodowe określają przepisy Kodeksu pracy, ustawa o związkach zawodowych oraz Karta Nauczyciela. Tylko w tym zakresie związki zawodowe mają przyznane uprawnienia do indywidualnej ochrony pracownika. Artykuł 26 ustawy o związkach zawodowych ustanawia zakres działania związku zawodowego do którego należy: 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy, 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników, 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy, 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Zgodnie z art. 23² ust. 1 Kodeksu pracy „jeżeli przepisy prawa pracy przewidują współdziałanie pracodawcy z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy, pracodawca ma obowiązek współdziałać w takich sprawach z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika z tytułu jego członkostwa w związku zawodowym albo wyrażenia zgody na obronę praw pracownika nie zrzeszonego w związku - zgodnie z ustawą o związkach zawodowych”. Artykuł 7 ustawy o związkach zawodowych stanowi natomiast, że: „1. W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. 2. W sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy”.

Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że związek zawodowy może bronić praw poszczególnych pracowników, ale tylko przy ich akceptacji. Już zatem z powołanych przepisów wynika, że indywidualna obrona pracowników może mieć miejsce tylko po wyrażeniu zgody przez nauczyciela niezrzeszonego w związku zawodowym.

Opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy gdy ustawa tak stanowi. Przekładem jest art. 6a ust. 7 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym: „Organy, o których mowa w ust. 6, dokonują oceny pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i zakładowych organizacji związkowych działających w tej szkole. Przy ocenie pracy dyrektora przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio”.

Opiniowanie nagród prowadzi także do naruszenia dóbr osobistych, o których mowa w art. 23 Kodeksu cywilnego, w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe z elementami wynagrodzenia i ich wysokością. Trafnie w tym zakresie wyrokował Sąd Najwyższy, wskazując, że: „Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy [...] o związkach zawodowych [...] uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości

wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 kodeksu cywilnego [...]. «informacja o zasadach wynagradzania» może być jedynie pośrednim źródłem wiedzy o zarobkach indywidualnych pracowników, tzn. takim, który adresatowi tej informacji umożliwi uzyskanie niezbędnych danych o strukturze i globalnej wysokości (niekiedy tylko przeciętnej) wynagrodzenia poszczególnych pracowników. Dopóty można mówić o «informacji o zasadach wynagradzania», dopóki nie pozwala ona na indywidualizację informacji, tzn. przypisanie konkretnego wynagrodzenia za pracę poszczególnym, personalnie określonym pracownikom. Jeżeli tak rozumieć «informację o zasadach wynagradzania» (art. 28 ustawy związkowej), to oczywiście staje się, że jest ona w pełni wystarczająca do prowadzenia działalności związkowej w zakresie ochrony interesów grupowych. Tak rozumiana informacja o wynagrodzeniach pracowniczych jest także wystarczająca do ochrony interesów indywidualnych w ustalonym w statucie związku zawodowego podmiotowym i terytorialnym zakresie jego działania. Inaczej mówiąc, informacja o wysokości wynagrodzenia konkretnego, indywidualnie określonego pracownika nie jest niezbędna do prowadzenia działalności związkowej ani w zakresie ochrony interesów grupowych, ani indywidualnych; wystarczająca więc jest w tym przedmiocie «informacja o zasadach wynagradzania» w wyżej podanym znaczeniu” (uchwała SN z dnia 16 lipca 1993 roku, I PZP 28/93, LEX nr 3943).

Reasumując, wprowadzanie obowiązku współdziałania w zakresie przyznawania indywidualnych składników wynagrodzenia nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie, godzi w prerogatywy pracodawcy oraz prawa pracownika. Należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest wprowadzanie wymogu zaopiniowania przez zakładowe organizacje związkowe zrzeszające nauczycieli. Jak wskazano wyżej, tryb przyznawania nagród musi być zgodny z przepisami prawa, a wprowadzenie opinii organizacji związkowych nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

9. W § 20 wskazano, że: „W sprawach nieuregulowanych w regulaminie zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisy prawa pracy”.

Taka regulacja narusza wynikającą z Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa. Artykuł 87 Konstytucji RP kształtuje hierarchiczny systemem źródeł prawa. W ustępie 1 stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W ustępie 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Kolejność wymieniania w art. 87 Konstytucji RP źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, aktem wykonawczym do ustawy, czyli aktem podstawowym. Żaden akt znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa nie może umocowywać obowiązywania aktu wyższego rzędu. Wskazywana regulacja podważa istotę systemu źródeł prawa, w którym akty wykonawcze uzupełniają materię ustawową w zakresie wyraźnie wskazanym w ustawie.

Z hierarchii źródeł prawa wynika ponadto, że akt prawa miejscowego obowiązuje tylko w zakresie w jakim nie istnieją regulacje ustawowe i rozporządzeniowe. Jest zatem dokładnie odwrotnie niż postanowiła Rada w § 20 uchwały – tylko w sprawach nieuregulowanych Kartą Nauczyciela i rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie oraz przepisami pracy rangi co najmniej rozporządzenia może mieć zastosowanie przedmiotowa uchwała.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz