

WYROK

z dnia 17 marca 1998 r.

Sygn. U. 23/97**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Błażej Wierzbowski – przewodniczący
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzcíński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 17 marca 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Edukacji Narodowej oraz Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (Dz.U. Nr 29, poz. 160) z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 9 ze zm.) oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

o r z e k a :

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (Dz.U. Nr 29, poz. 160) nie jest niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 56, poz. 357) a tym samym zgodne jest z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Uzasadnienie:**I**

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wystąpiła 7 listopada 1997 r. o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli z art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela oraz art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że treść rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 31 i 33 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, przy regulacji zasad obliczania wynagrodzeń nauczycielskich, zaniżyła wysokość należnej nauczycielom płacy w porównaniu z ustaleniami zasad wzrostu płac przyjętymi przez

Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych. W ustaleniach przyjętych przez Komisję 28 sierpnia 1996 r. przewidziano bowiem dla pracowników oświaty i wychowania podwyżkę o 21,5% w porównaniu z rokiem 1996, natomiast z analizy załącznika Nr 1 do rozporządzenia zawierającego tabelę miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego wynika, iż ustaleń tych nie wykonano. Podwyżka wynagrodzeń nauczycielskich nastąpiła, lecz w stopniu niższym niż przewidziano w ustaleniach.

Skutki finansowe zaniżenia wynagrodzenia zasadniczego są, w ocenie wnioskodawcy, daleko idące, bowiem obniżenie wynagrodzenia zasadniczego powoduje równocześnie zaniżenie wysokości należnych dodatków, które obliczane są procentowo w relacji do wynagrodzenia zasadniczego. Na brak realizacji ustaleń Komisji Trójstronnej wskazuje również, zdaniem wnioskodawcy, skierowane do wojewodów pismo Ministra Edukacji Narodowej z 19 marca 1997 r., w którym minister informuje, że wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli „zwiększone zostały o 19,6%”.

Niewykonanie ustaleń Komisji Trójstronnej, według wnioskodawcy, narusza art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela stanowiący, że rozporządzenia i zarządzenia przewidziane tą ustawą podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a przez to narusza również art. 7 Konstytucji RP. Obowiązek uzgadniania ze związkami np. podwyżki wynagrodzeń, zgodnie z art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela nie ogranicza się bowiem jedynie do obowiązku dokonywania wspólnych ustaleń, ale również ich przestrzegania.

Do wniosku dołączono wyciąg z załącznika Nr 1 do zaskarżonego rozporządzenia (Tabela miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego w złotych), opracowany ze wskazaniem na różnice między należną a rzeczywistą podwyżką wynagrodzeń nauczycieli a także kserokopię Ustaleń Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z 28 sierpnia 1996 r. i powołanego pisma Ministra Edukacji Narodowej (podpisanego przez Podsekretarza Stanu mgr Kazimierza Derę) do wojewodów z 19 marca 1997 roku.

2. Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 19 stycznia 1998 r. uznał zarzuty zawarte we wniosku za nieuzasadnione stwierdzając, że wydane przez niego rozporządzenie zgodne jest z art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela oraz z art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

W uzasadnieniu stwierdził, iż na podstawie art. 31 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej upoważniony został do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe oraz zasad zaszeregowania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli a także szczegółowych zasad awansowania nauczycieli do wyższego szczebla wynagrodzenia zasadniczego. Z treści powyższego pisma wynika, iż ustawodawca przewidział współuczestniczenie w stanowieniu tego aktu w formie „porozumienia” wyłącznie dla Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Jednocześnie Karta Nauczyciela w art. 4 ust. 2 ustaliła, iż rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Świadczy to niewątpliwie o tym, że zamiarem ustawodawcy było zagwarantowanie związkom zawodowym możliwości udziału w procesie wydawania aktów wykonawczych do ustawy, natomiast ustalenia wymaga forma tego współudziału.

Analiza sformułowania użytego w art. 4 ust. 2, jak też innych przepisów Karty Nauczyciela wskazuje, iż ustawodawca nie użył w tym przepisie typowej, polecanej w zasadach techniki prawodawczej (zob. *Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z 1991 r.*) formuły „w uzgodnieniu” lecz formułę „podlegają uzgodnieniu”, która została użyta tylko raz w

całej ustawie - właśnie w art. 4 ust. 2. W pozostałych zaś przepisach przewidujących współuczestniczenie innych podmiotów w wydawaniu aktów wykonawczych ustawodawca konsekwentnie używa wyłącznie pojęcia „w porozumieniu”. Zakładając domniemanie racjonalności działania ustawodawcy należy przyjąć, że pojęcie „podlegają uzgodnieniu” użyte w art. 4 ust. 2 Karty nie może oznaczać tego samego co „określić w porozumieniu” czy nawet „w uzgodnieniu”, czyli nie może być równoznaczne z pojęciem zgody na treść aktów wykonawczych do Karty Nauczyciela wszystkich, działających w Polsce, związków zawodowych nauczycieli.

Dodatkowym argumentem na rzecz przekonania, że nie było zamiarem ustawodawcy stawianie znaku równości między pojęciem „podlegają uzgodnieniu” a pojęciem „w uzgodnieniu”, bądź „w porozumieniu” jest zdaniem wnioskodawcy fakt, że w Karcie Nauczyciela, w przeciwieństwie do ustawy o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. nie przewidziano żadnego trybu rozstrzygania sytuacji, w których nie można uzyskać zgody pomiędzy organem wydającym akt normatywny a związkami zawodowymi współuczestniczącymi w wydawaniu aktu, lub w razie rozbieżności stanowisk w łonie samych związków zawodowych. Jest mało prawdopodobne, aby ustawodawca godził się z tym, że niektóre upoważnienia ustawowe zawarte w Karcie mogą pozostać nie wykonane wskutek np. braku zgody na treść aktu wykonawczego choćby jednego związku zawodowego, szczególnie w odniesieniu do sprawy tak ważnej jak ustalenie zasad wynagradzania nauczycieli. Nie mieściłoby się w domniemaniu racjonalności działań ustawodawcy stworzenie możliwości blokowania przez choćby jeden związek zawodowy przyznania ogółowi nauczycieli w kraju podwyżki wynagrodzenia.

Powyższe argumenty, zdaniem ministra, uprawniają do postawienia tezy, że sformułowanie „rozporządzenia i zarządzenia... podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi...” użyte w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela oznacza dla organów zobligowanych do wydania aktów wykonawczych do Karty „obowiązek uzyskania opinii i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich związków zawodowych zrzeszających nauczycieli, a także jak najpełniejszego uwzględnienia ich oczekiwania i interesu całego środowiska nauczycielskiego, pozostając jednocześnie w zgodzie z przepisami konstytucji i ustawami (w tym ustawą budżetową na dany rok określającą m.in. środki przewidziane na wynagrodzenia)”.

Jako dodatkowe argumenty na rzecz takiego rozumienia powyższego sformułowania minister powołał również interpretację pojęcia „w porozumieniu” dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 kwietnia 1992 r. (*U. 12/92*) jak też dyskusję w Senacie w trakcie prowadzonych w 1996 r. prac legislacyjnych nad nowelizacją Karty Nauczyciela. Jedną z poprawek do tego aktu dotyczyła właśnie treści art. 4 ust. 2. W poprawce tej (*Uchwała Senatu z 24 maja 1996 r.*) Senat proponował, aby w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości jakie wzbudza jego rozumienie, dotychczasową formułę zastąpić sformułowaniem, iż akty wykonawcze do ustawy wydaje się po zasięgnięciu opinii związków zawodowych w zakresie i na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych.

Mimo, iż Sejm odrzucił powyższą poprawkę Senatowi nie przesądziło to, zdaniem ministra, sprawy prawidłowej interpretacji art. 4 ust. 2 Karty, a tylko pozostawiło stan niepewności. Minister Edukacji Narodowej uważa, iż zawarte w art. 4 ust. 2 Karty sformułowanie zawiera jedynie obowiązek zasięgnięcia opinii odpowiednich instancji związkowych i dołożenia wszelkich starań aby te opinie w miarę możliwości w najszerszym zakresie uwzględnić. Natomiast w wypadku utrzymywania się rozbieżnych stanowisk pomiędzy poszczególnymi związkami, bądź braku możliwości uwzględnienia

ich stanowiska, minister nie może nie wykonać swoich konstytucyjnych kompetencji polegających na wykonaniu obowiązków wynikających z ustawy.

Działania, jakie podjął minister przed wydaniem kwestionowanego rozporządzenia, mieściły się w tak rozumianym współuczestnictwie związków zawodowych w procesie stanowienia prawa. Rozporządzenie to, jak stwierdził minister, przed jego wydaniem zostało poddane procedurze uzgodnieniowej zarówno ze związkami zawodowymi, jak też z ministrami. Projekt podwyżek płac nauczycielskich, będący przedmiotem rozporządzenia, przedstawiono związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli na konferencji uzgodnieniowej 4 marca 1997 r. Kolejne konferencje w tej sprawie odbyły się 10 i 13 marca 1997 r. W wyniku ostatniej konferencji podpisano protokół ustaleń i rozbieżności. Ponadto związki zawodowe sformułowały i ogłosiły swoje ostateczne stanowiska wobec projektu rozporządzenia, zaś Minister Edukacji Narodowej poinformował Prezesa Rady Ministrów o utrzymującej się rozbieżności co do wysokości projektowanych w rozporządzeniu podwyżek. Tak więc, w ocenie ministra, związki zawodowe nie tylko miały możliwość wyrażenia opinii o projekcie rozporządzenia, ale prowadzone były z nimi długotrwałe rozmowy zmierzające do osiągnięcia możliwie jak najpełniejszego uwzględnienia ich wniosków.

Do pisma ministra dołączono szereg dokumentów dotyczących zawartych w nim stwierdzeń: rządowy projekt ustawy - Karta Nauczyciela (druk sejmowy nr 109), pisma skierowane do związków zawodowych zrzeszających nauczycieli zapraszających na konferencję uzgodnieniową w sprawie waloryzacji płac pracowników oświaty, wraz z listami obecności przedstawicieli związków zawodowych z 4, 10 i 13 marca 1997 r., protokół ustaleń i rozbieżności w sprawie waloryzacji wynagrodzeń pracowników oświaty dokonanych 13 marca 1997 r., stanowiska niektórych związków (ZNP, „Solidarność”) wobec projektu rozporządzenia jak również pismo Ministra Edukacji Narodowej z 17 marca 1997 r. skierowane do Prezesa Rady Ministrów informujące o przebiegu rozmów i utrzymujących się rozbieżnościach.

3. Prokurator Generalny w swoim stanowisku z 20 stycznia 1998 r. stwierdził, iż zaskarżone rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej nie jest niezgodne z art. 7 konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela.

W uzasadnieniu podniósł, iż gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienie wydania rozporządzenia od dokonania ze związkami zawodowymi wiążących ustaleń co do jego treści, to przepis upoważniający do jego wydania musiałby mieć inne, stanowcze brzmienie, zgodne z zaleceniami przewidzianymi w § 54 ust. 2 uchwały nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 roku. Tego warunku jednak treść art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela nie spełnia. Przepis ten nie zawiera wymogu zgody wszystkich zainteresowanych związków zawodowych na treść aktu wykonawczego do Karty Nauczyciela. Nakłada jedynie na Ministra obowiązek kontaktowania się ze związkami zawodowymi w toku prac poprzedzających wydanie danego aktu normatywnego i branie pod uwagę zgłoszonych uwag i postulatów. Obowiązek ten Minister Edukacji Narodowej wypełnił.

Za takim rozumieniem treści rozpatrywanego przepisu przemawia również, zdaniem Prokuratora, wykładnia przepisów konstytucji oraz obowiązującej ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie bowiem z trójpodziałem władzy minister stanowi element władzy wykonawczej i wydaje na podstawie upoważnienia i w celu wykonania ustawy - rozporządzenia (art. 149 ust. 2 i art. 92 ust. 1 konstytucji). Natomiast rola związków zawodowych, jeżeli chodzi o stanowienie prawa, jest inna. Mają one, na mocy art. 59 ust. 2 konstytucji prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych

oraz do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Uprawnienia te zostały szczegółowo określone w rozdziale 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Uprawnienia te są rozległe, lecz żaden przepis nie uzależnia możliwości wydania aktu prawnego od wyrażenia zgody na jego treść przez organizację związkową, jakkolwiek istnieje wymóg opiniowania założeń i projektów aktów normatywnych przez związki zawodowe (art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych). Zawarta we wniosku wykładnia art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela oznaczałaby zniweczenie nie tylko kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, lecz uniemożliwiłaby wykonanie Karty Nauczyciela.

Prawidłowa wykładnia art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela, oparta na treści przytoczonych przepisów konstytucji i ustawy o związkach zawodowych, przy założeniu racjonalności działań ustawodawcy prowadzi więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, do wniosku, że termin „podlega uzgodnieniu” nie oznacza, iż na wydanie rozporządzeń i zarządzeń przez Ministra Edukacji Narodowej musi być zgoda wszystkich związków zrzeszających nauczycieli. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że Minister powinien brać pod uwagę propozycje zgłoszone przez związki zawodowe.

II

Na rozprawie 17 marca 1998 r. wnioskodawca podtrzymał swój pisemny wniosek.

Przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej wniósł o nieuwzględnienie wniosku.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego odwołując się do pisemnego stanowiska także wniósł o nieuwzględnienie wniosku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zarzut zawarty we wniosku dotyczy mocy obowiązującej całego aktu normatywnego. Zakwestionowano w nim bowiem sam tryb wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli. Odstępstwo w zaskarżonym rozporządzeniu od ustalonych przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych zasad podwyżki przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli, skutkuje, zdaniem wnioskodawcy, naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela przewidującego, iż wszelkie rozporządzenia i zarządzenia wydawane na podstawie tej ustawy podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Jak wynika z treści wniosku, procedura uzgadniania podwyżki wynagrodzeń w ramach Komisji Trójstronnej traktowana jest przez wnioskodawcę jako wypełnienie przewidzianego w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela obowiązku uzgodnienia ze związkami zawodowymi aktu wykonawczego do Karty Nauczyciela, tzn. rozporządzenia dotyczącego wynagrodzeń nauczycieli, zaś odstępstwo od treści ustaleń Komisji jako naruszenie art. 4 ust. 2.

Kwestią wstępną winna być więc uprzednia weryfikacja zawartej we wniosku tezy o tożsamości postępowania uzgadniającego prowadzonego w ramach Komisji Trójstronnej z jednej strony i uzgadniania ze związkami zawodowymi treści rozporządzeń i zarządzeń, o których stanowi art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela z drugiej. Wyjaśnienia wymaga zatem charakter postępowania uzgadniającego, a także charakter i znaczenie prawne ustaleń przyjmowanych przez Komisję Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

a. Mechanizm negocyjnego ustalania środków na wynagrodzenia sfery budżetowej, w ramach którego przewidziane są określone kompetencje Komisji Trójstronnej, wprowadzony został ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163) i nie jest objęty formułą art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela. Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia wprowadziła negocyjny system ustalania wynagrodzeń sfery budżetowej. Art. 4 omawianej ustawy wprowadza dwustopniową procedurę opiniowania i uzgadniania prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i międzydziałowych relacji tego wynagrodzenia na rok następny. Propozycję dotyczącą powyższej materii Rada Ministrów winna przedłożyć, w terminie do 20 lipca każdego roku, ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników sfery budżetowej w celu wyrażenia opinii. Wraz z tą propozycją Rada Ministrów przedstawia powyższym podmiotom informacje o przewidywanych zmianach cen towarów i usług konsumpcyjnych, przewidywanym wzroście wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw oraz innych założeniach makroekonomicznych, w tym zmiany realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej na okresy wieloletnie. Opinie do tej propozycji wyrażają organizacje związkowe w terminie 20 dni od jej przedstawienia.

Dane te są następnie przedstawiane, wraz z proponowaną kalkulacyjną liczbą etatów w państwowej sferze budżetowej, Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w terminie do 15 sierpnia każdego roku w celu ich uzgodnienia. Jeżeli Komisja Trójstronna uzgodni wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia oraz międzydziałowe relacje tego wynagrodzenia, to Rada Ministrów zobowiązana jest do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej środków na wynagrodzenia zapewniających osiągnięcie ustalonej wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 4 ust. 4). W wypadku nie uzgodnienia stanowiska Trójstronnej Komisji w ciągu dwóch tygodni od przedstawienia propozycji, Rada Ministrów przyjmuje do projektu ustawy budżetowej jako wiążące prognozowane przeciętne wynagrodzenie (art. 4 ust. 5). Przyjęta metoda dotyczy prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, przez które ustawa (art. 3 ust. 3) rozumie „średniomiesięczną wielkość wynagrodzeń osobowych, nagród z zakładowego funduszu nagród oraz honorariów za pracę świadczoną na podstawie stosunku pracy - w przeliczeniu na 1 etat kalkulacyjny”. Tak przyjęte prognozowane przeciętne wynagrodzenie wraz z międzydziałowymi relacjami tego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej jest corocznie, w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy, przedmiotem negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej z udziałem przedstawicieli organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej o zasięgu ogólnokrajowym.

Status Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych, utworzonej uchwałą Rady Ministrów Nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. a także jej kompetencje zawarte zarówno w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, jak też w ustawie z 16 grudnia 1994 r. o negocyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw, były już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 6 maja 1997 r. (*sygn. U. 2/96*) Trybunał, rozpatrując charakter zaskarżonej uchwały Rady Ministrów Nr 7/94 w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, wypowiedział się również w sprawie charakteru prawnego Komisji Trójstronnej, jej kompetencji oraz mocy wiążącej jej ustaleń. Zgodnie z poglądem Trybunału: „Uchwała stanowi element uspołecznienia rządzenia i tworzenia prawa w sferze związanej z ważnymi dla pracobiorców, pracodawców oraz rządu zagadnieniami społeczno-gospodarczymi. Powołując do życia Trójstronną Komisję uchwała

sformalizowała w pewnej sferze opiniowanie i konsultowanie przez rząd określonych zagadnień związanych z realizacją polityki społeczno-ekonomicznej oraz przebiegu i sterowania procesami gospodarczymi (...). Uchwała powołała zatem organ pomocniczy Rady Ministrów uzgadniający te zagadnienia. Charakter Komisji Trójstronnej jako organu pomocniczo-doradczego Rady Ministrów dodatkowo podkreśla fakt braku kompetencji decyzyjnych po stronie tego organu (...). Wprowadzenie Trójstronnej Komisji do postanowień zawartych w ustawach i przyznanie jej na mocy tych ustawowych regulacji pewnych kompetencji, nawet tych wiążących, nie zmieniło jednak prawnego charakteru działania tego organu ani jego kompetencji w odniesieniu do zakresu uregulowanego w zaskarżonej uchwale. Komisja w dalszym ciągu działa w ramach kompetencji rządu, bowiem jej uprawnienia odnoszą się do fazy projektowania budżetu. Komisja może negocjować i postulować określone rozwiązania odnoszące się tylko do projektu budżetu. Rząd jest zobowiązany uwzględnić uzgodnienia Komisji w projekcie ustawy budżetowej. Zarazem jednak propozycje te mogą być korygowane przez parlament w wyniku debaty i głosowania nad ustawą budżetową. (...) Rozwiązanie przewidziane w zaskarżonej uchwale, łącznie z rozwiązaniami obu ustaw, przewidującymi możliwość negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji nie zastępują (...) ani istniejących instytucji prawa pracy, ani ustawodawstwa dotyczącego związków zawodowych i w niczym nie ograniczają dotychczasowych uprawnień związków. Trójstronna Komisja nie wypowiada się w kwestiach określających prawa i obowiązki związków zawodowych, ale wyraża opinię w kwestiach natury ogólnej o znaczeniu istotnym dla społeczeństwa. Pozwala to z jednej strony na zapoznanie się instytucji rządowych z prezentowaną przez związki zawodowe opinią, z drugiej zaś umożliwia związkom włączenie się w proces podejmowania decyzji dotyczących poziomu życia różnych grup społeczeństwa” (*orzeczenie z 6 maja 1997 r., sygn. U. 2/96, OTK ZU Nr 2/97, s. 136-137*).

Wobec tak określonej roli Komisji Trójstronnej oraz charakteru jej ustaleń oczywiste jest, że ustalenia te nie mogą być punktem odniesienia dla oceny wypełnienia przez Ministra Edukacji Narodowej obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela. Ustalenia te odnoszą się do innego zagadnienia - jedynie do projektowania budżetu państwa i dotyczą, zgodnie z tytułem ustawy, kształtowania środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Nie zastępują też - jak stwierdził Trybunał - ani istniejących instytucji prawa pracy, ani też uprawnień związków zawodowych przewidzianych przepisami ustawowymi. W razie uzgodnienia przez Komisję wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, na Radzie Ministrów ciąży obowiązek uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej środków zapewniających osiągnięcie ustalonej wysokości tego wynagrodzenia. Jest to podstawowy i w istocie jedyny obowiązek prawny nałożony na Radę Ministrów po zakończeniu postępowania uzgadniającego przewidzianego w art. 4 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia. O tym, czy wynegocjowane w ramach Komisji propozycje zostaną zawarte w ustawie budżetowej ostatecznie decyduje jednak parlament.

b. Inny charakter posiada przewidziany w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela współdziałanie związków zawodowych w kształtowaniu aktów wykonawczych do Karty. Decydują o tym różnice dotyczące zarówno przedmiotu, podmiotów uczestniczących w tym stanowieniu jak też samej formy tego współdziałania. Przedmiotem tego współdziałania są „rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą”, zaś zakres podmiotowy obejmuje związki zawodowe zrzeszające nauczycieli. Inny charakter, o czym niżej, posiada również forma tego współuczestnictwa w tworzeniu prawa.

Tak więc, w ocenie Trybunału, wniosek oparty został na błędnej przesłance utożsamiającej ustalenia Komisji Trójstronnej ze spełnieniem warunku przewidzianego w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela i związanego z uprawnieniami nie Komisji Trójstronnej, lecz związków zawodowych. Biorąc jednakże pod uwagę fakt, że materialnie przedmiot zaskarżonego rozporządzenia wiąże się z ustaleniami Komisji Trójstronnej i że ustalenia te w procesie decyzyjnym związanym z określeniem wynagrodzeń nauczycieli stanowiły pewien etap związany z kształtowaniem treści prawa, Trybunał postanowił zbadać również czy rzeczywiście i o ile rozporządzenie odbiega od ustaleń Komisji Trójstronnej.

W tym zakresie Trybunał ustalił, iż Rada Ministrów wykonała obowiązek nałożony na nią przez art. 4 ust. 4 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia. Analiza projektu ustawy budżetowej złożonego do Sejmu 28 października 1996 r., jak też jego uzasadnienie wskazuje, iż w dziale: „oświata i wychowanie” Rada Ministrów uwzględniła uzgodnioną przez Komisję Trójstronną podwyżkę przeciętnego wynagrodzenia o 21,5% a także ustalony na 1 kwietnia 1997 r. termin podwyżki wynagrodzeń. Jak wskazano w uzasadnieniu do tego projektu „Przeciętne wynagrodzenie w dziale oświata i wychowanie na jeden etat kalkulacyjny po uwzględnieniu podwyżki wynagrodzeń od 1 kwietnia 1997 r. o 172,20 zł wyniesie w 1997 r. 914,20 zł i wzrośnie nominalnie w porównaniu z 1996 r. (751,90 zł) o 21,5% realnie zaś o 5,7%” (*Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 1997 r.*, Druk Sejmowy Nr 1973, s. 208). Wykonanie tego obowiązku nie oznacza, iż ustalenia te w pełnym zakresie zostały zawarte w ustawie budżetowej.

Ocena załączonych do wniosku dokumentów wzbudza wątpliwości, czy uzasadniony jest zarzut o znacznym odstępstwie wprowadzonych podwyżek od ustaleń Komisji Trójstronnej. Dołączone do wniosku wyliczenie odstępstwa od ustaleń Komisji Trójstronnej bazuje bowiem na stanowiącej załącznik do rozporządzenia tabeli wynagrodzeń zasadniczych, które nie są tożsame z będącymi przedmiotem ustaleń Komisji wynagrodzeniami przeciętnymi ustalonymi według reguły zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej.

W konkluzji tego fragmentu uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na okoliczność, iż ustalenia Komisji Trójstronnej co do wynagrodzeń, jakkolwiek pozostają w związku z zaskarżonym do TK rozporządzeniem z 19 marca 1997 r., to jednak nie mogą być punktem odniesienia dla oceny wykonania przez Ministra Edukacji Narodowej obowiązku sformułowanego w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela, tzn. poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi rozporządzenia. Mylące w sprawie jest to, że na uzgodnienie dokonane w trybie art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela (m.in. w sprawie wysokości wynagrodzeń nauczycieli) nałożyły się uzgodnienia dokonane w ramach Komisji Trójstronnej wyłącznie w sprawie wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, którą to kwestię reguluje odrębnie art. 4 ust. 4 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia.

Teza, iż ustalenia Komisji Trójstronnej nie mogą być punktem odniesienia dla oceny wykonania przez Ministra Edukacji Narodowej obowiązku płynącego z art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela, jest zarówno dla ministra jak też Prokuratora Generalnego tak oczywista, że ten wątek wniosku pominięty jest zarówno w omawianym piśmie Ministra, jak też w stanowisku Prokuratora Generalnego.

2. Określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z

podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności - winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki prawne między różnymi podmiotami. Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego.

Założenie to możliwe jest do wykonania pod warunkiem, że prawodawca używa określeń dostatecznie ostrych, bądź też posługuje się dodatkowo innymi środkami wskazującymi na istotę używanego pojęcia, w szczególności poprzez określenie konsekwencji prawnych braku owego współdziałania przy stanowieniu prawa. To, że prawodawca używa często określonych zwrotów językowych nie zawsze w dostatecznie określonych znaczeniach i nie zawsze konsekwentnie dostrzega się w literaturze prawniczej (np. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 68).

Samo użycie wskazanych formuł, bez bliższego określenia treści praw i obowiązków organu prawotwórczego i organizacji (ciał) współuczestniczących w procesie prawotwórczym rodzi też określone trudności związane ze sposobem realizacji tego współuczestnictwa w praktyce. Z problemem tym Trybunał Konstytucyjny spotykał się już wielokrotnie przy kontroli formalnej aktów prawotwórczych, opartej na zarzucie naruszenia ustawowego trybu wydania aktu normatywnego (np. w sprawach o sygn. *U. 3/86*, *U. 4/86*, *U. 12/92*, *K. 14/92*, *K. 18/92*, *K. 10/94* czy też *K. 7/95*) formułując, w szczególności gdy chodzi o formę współdziałania w postaci „wyrażenia opinii”, także treść obowiązków spoczywających na organie prawotwórczym. W rozpatrywanej 20 kwietnia 1993 r. sprawie (sygn. *U. 12/92*) opartej o zarzut naruszenia trybu wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych Trybunał zajął się pojęciem odnoszącym się do innej postaci współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa. Dokonując wykładni użytego w art. 12 ust. 2 ustawy z 7 września 1992 r. o systemie oświaty pojęcia „w porozumieniu” („Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia...”) Trybunał stwierdził, iż pojęcie „w porozumieniu” użyte w ustawie „nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno ilość jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych zaskarżonym rozporządzeniem (...). Pojęcie w *porozumieniu* użyte przez ustawodawcę nie może zatem być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia taką treść wyraźnie by to sformułował w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (...). Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że nie było zamiarem ustawodawcy stawianie znaku równości między *porozumieniem* a *zgoda* jest fakt, że w ustawie o systemie oświaty nie przewidziano żadnego trybu rozstrzygania ewentualnych sporów między podmiotami, w porozumieniu z którymi Minister Edukacji Narodowej miał wydać rozporządzenie wykonawcze. W tej sytuacji pojęcie w *porozumieniu* użyte w ustawie o systemie oświaty oznacza dla Ministra Edukacji Narodowej jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych

nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami” (OTK w 1993 r. cz. I, s. 106-107).

Trudności jakie napotyka Trybunał przy wykładni określonych formuł używanych przez ustawodawcę dla wyrażenia współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa, w szczególności związane z koniecznością wykraczania poza ustalenie samego sensu językowego, odnotowywane są również w nauce. Jak zauważył K. Działocha (*Podstawowe kierunki i problemy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* [1986-1993], Warszawa 1996, s. 18) „nasuwa się tutaj uwaga - zwłaszcza co do trybu zasięgania opinii o projektach ustaw i innych aktów - że istniejące w prawie rozwiązania są mało racjonalne i w obecnych warunkach prawotwórstwa obowiązujące procedury niemal muszą być naruszane. De lege ferenda należy m.zd. przejść - na wzór innych państw - na *stacjonarne* formy zasięgania opinii zainteresowanych kręgów społecznych w procesie stanowienia prawa (rady, komisje działające przy organach lub ciała niezależne od nich i złożone z przedstawicieli rządu, związków zawodowych (organizacji społecznych) oraz pracodawców). Dotyczy to zwłaszcza ustawodawstwa socjalnego”.

Jako próbę racjonalizacji wskazanego stanu, idącą w kierunku uporządkowania i skonkretyzowania pojęć dotyczących współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa odczytać należy regulacje zawarte w Zasadach Techniki Prawotwórczej (§ 53 i 54), stanowiących załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44 poz. 310). Adresatem tych zasad są jednak jedynie naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne jednostki podległe Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów, a nie Sejm. Zgodnie z § 54 pkt 2 powyższych Zasad przepisowi upoważniającemu do współuczestnictwa w wydaniu aktu normatywnego należy nadać brzmienie „...w uzgodnieniu z”, bądź „... w porozumieniu z” w tych wypadkach, jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku. Powyższa dyrektywa zawarta w zasadach może stanowić podstawę dla ustalenia intencji ustawodawcy, pod warunkiem jednakże, że projekt pochodzi od organu zobowiązanego do przestrzegania tych zasad. Warunek ten nie odnosi się do art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Jego treść nie została zawarta w rządowym projekcie tej ustawy, lecz sformułowana i dodana przez sam Sejm. Ponadto powyższe Zasady Techniki Prawodawczej obowiązują dopiero od 1992 roku.

3. Przepis art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela („Rozporządzenia i zarządzenia (...) podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi...”) dotyczy z pewnością współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Użyty w nim termin „uzgodnienie”, zgodnie z jego sensem językowym oznaczać ma czynność polegającą na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednolicaniu” czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania” - *Słownik Języka Polskiego* pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, s. 642). Co prawda, jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do „obopólnego wyrażenia na coś zgody” (j.w.), lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednolicania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Świadczy o tym zawarcie przed rozważanym pojęciem słowa „podlegają”. Oznacza to nałożenie na Ministra Edukacji Narodowej przede wszystkim obowiązku poddania treści aktów

wykonawczych do ustawy procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska.

Ten kierunek interpretacji potwierdza również wykładnia historyczna, oparta na analizie dokumentów związanych z procesem uchwalania Karty Nauczyciela. Analizowany przepis art. 4 ust. 2 Karty nie był zawarty w tekście rządowego projektu ustawy, lecz zrodził się w toku dalszych prac sejmowych. Analiza *Biuletynów* ze wspólnych posiedzeń Komisji Oświaty i Wychowania oraz Komisji Prac Ustawodawczych, w trakcie których rozpatrywany był ten projekt (posiedzenia 28 listopada i 3 grudnia 1981 r.) wskazuje, iż przepis o uzgadnianiu aktów normatywnych przewidzianych Kartą Nauczyciela wprowadzony został w trakcie prac utworzonej dla przygotowania ostatecznej wersji tego projektu podkomisji, początkowo do przepisów przejściowych i końcowych jako jej art. 94a, a następnie przesunięty do rozdziału 1 ustawy jako ust. 2 art. 4. Jego treść rekomendowana ostatecznie Sejmowi do uchwalenia w sprawozdaniu Komisji Oświaty i Wychowania oraz Komisji Prac Ustawodawczych z 4 grudnia 1981 r. (*druk Nr 119*) miała następujące brzmienie: „Rozporządzenia, uchwały i zarządzenia przewidziane ustawą podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli oraz przedstawieniu Komisjom Sejmowym przed ich wydaniem”.

O tym, że rozważana była kwestia charakteru, a w szczególności mocy wiążącej czynności „uzgadniania” świadczy dyskusja na posiedzeniu połączonych Komisji 28 listopada 1981 r., jaka wywiązała się po zgłoszeniu przez Przewodniczącego Komisji Prac Ustawodawczych posła W. Zakrzewskiego propozycji, aby treści art. 94a nadać brzmienie: „Rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą powinny być przedstawione właściwym Komisjom Sejmu PRL. Komisjom wraz z projektem winny być przedstawione protokoły uzgodnień ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli”. W toku dyskusji nad charakterem owych „protokołów uzgodnień” wyjaśniono, iż są to dokumenty sporządzane w postępowaniu uzgadniającym. Z punktu widzenia prawnego zawierać one mogą również rozbieżne stanowiska stron postępowania uzgadniającego. Inna propozycja, aby w celu wzmocnienia stanowiska związków zawodowych dodać do art. 94a sformułowanie „pod rygorem nieważności”, nie uzyskała ani poparcia podkomisji, ani połączonych Komisji Oświaty i Wychowania oraz Komisji Prac Ustawodawczych (*Biuletyn z posiedzenia Komisji Oświaty i Wychowania oraz Komisji Prac Ustawodawczych odbytego 28 listopada 1981 r.*, Nr 409/VIII kad., s. 47/48).

Tak więc w sposób wyraźny projektodawcy, umieszczając wykładane pojęcie w tekście projektu mieli świadomość, iż „uzgodnienie” nie może zawsze oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między organem prawotwórczym i wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszystkie rozwiązania tego aktu, lecz oznaczać musi poddanie treści stanowionych 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. Osiągnięcie zgody uzależnione jest bowiem nie tylko od woli stron, ale też innych, zewnętrznych wobec tej woli czynników. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to właśnie w odniesieniu do treści aktu normatywnego dotyczącego wynagrodzeń, których wysokość kształtowana jest środkami przewidzianymi w budżecie, zaś uwzględniając dodatkowo formę budżetu, niezgodność treści rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń z treścią ustawy budżetowej kwalifikowana musiałaby być w kategoriach nielegalności. Rozporządzenie winno bowiem być zgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ale także z treścią innych ustaw.

Trybunał nie podzielił poglądu Ministra Edukacji Narodowej, że uzgodnienie „oznacza nadanie podmiotowi współdziałającemu z organem stanowiącym akt normatywny pewnych kompetencji w zakresie stanowienia prawa, oczywiście wraz z przyjęciem współodpowiedzialności za wydany akt normatywny” (s. 3 pisma). Zdaniem Trybunału, ani formuła „w porozumieniu”, ani też „w uzgodnieniu”, używane w przepisach dotyczących stanowienia aktów normatywnych nie prowadzą do tezy, że podmiot upoważniony do tych form współuczestnictwa uzyskuje przez to kompetencję do stanowienia prawa i jest współodpowiedzialny za wydany akt normatywny. Kompetencji, w szczególności o takim charakterze jak kompetencja prawotwórcza, nie można bowiem domniemywać. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo fakt (co minister dostrzeża), że obowiązująca Konstytucja RP, przyjmując zamknięty system źródeł prawa, w sposób w miarę ścisły ustala krąg podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Za treść aktów normatywnych ponoszą odpowiedzialność, czy to w postaci odpowiedzialności politycznej czy też konstytucyjnej, również wyłącznie te podmioty, tzn. organy państwa.

Współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji - wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana.

Całkowita zgoda na rozwiązania zawarte w projekcie aktu normatywnego jest bowiem tylko jedną z możliwości w procesie uzgadniania treści aktu normatywnego, gdyż jej osiągnięcie pozostawać może, jak wskazywano, poza wolą podmiotów w nim uczestniczących (np. związanie ministra postanowieniami budżetu). Warunek jej osiągnięcia jako wymóg niezbędny dla mocy obowiązującej danego aktu normatywnego zacierałby również różnice między współuczestnictwem w procesie stanowienia prawa, a współstanowieniem w postaci wydania wspólnego aktu normatywnego przez dwa podmioty wyposażone w kompetencje prawotwórczą, bądź też konstrukcją przewidzianą w §

54 pkt 3 Zasad Techniki Prawotwórczej wyrażoną w przepisach prawnych terminem „po zatwierdzeniu przez”. Art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela nie przewiduje wydania rozporządzenia ministra wspólnie ze związkami zawodowymi ani nie uzależnia jego wydania od ich zgody.

4. Na podstawie dokumentów przedstawionych przez Ministra Edukacji Narodowej Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż treść rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli poddana została uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli a więc, że spełniony został obowiązek opisany w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela. Jego pierwotny projekt wraz z tabelami stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków funkcyjnych i służbowych przedłożono związkom zawodowym 27 lutego 1997 r. na konferencji uzgadniającej projekty aktów wykonawczych do Karty Nauczyciela. 4 marca 1997 r. odbyły się negocjacje strony rządowej ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli poświęcone wyłącznie wdrożeniu podwyżek wynagrodzeń od 1 kwietnia 1997 r. Następne spotkanie negocjacyjne

odbyło się 10 marca 1997 r. Na tym spotkaniu przedstawiono kolejny wariant waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli o 19,2% i podwyższenie dodatków ustalonych w stawkach kwotowych o 15%, przyjmując za podstawę wyliczenia skutków finansowych środki przyznane w ustawie budżetowej (w kwocie bazowej na podwyżki) i w rezerwie budżetowej. W trakcie tego spotkania przewodniczący Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” wyraził gotowość podjęcia negocjacji w przypadku, gdyby wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli wzrosło o 19,6% pozostawiając do rozstrzygnięcia wzrost innych składników wynagrodzenia.

W trakcie negocjacji prowadzonych 13 marca 1997 r., w celu zbliżenia stanowisk, przedstawiono związkom zawodowym kolejny wariant waloryzacji wynagrodzeń uwzględniający podwyższenie wynagrodzenia zasadniczego o 19,6% a pozostałych dodatków określonych w stawkach kwotowych o 10%. Mimo że wariant ten uwzględniał pierwotny wniosek NSZZ „Solidarność”, jego przedstawiciele nie wyrazili zgody na taką propozycję wzrostu stawek wynagrodzenia zasadniczego zgłaszając kolejne propozycje. Sprowadzały się one w zasadzie do maksymalnego zwiększenia stawek wynagrodzeń zasadniczych przy radykalnym ograniczeniu środków na godziny nadwymiarowe i zmniejszeniu skali wzrostu pozostałych składników wynagrodzenia.

Rozmowy 13 marca zostały zakończone sporządzeniem protokołu ustaleń i rozbieżności. Związki zawodowe zobowiązały się do przedstawienia ostatecznych stanowisk 14 marca 1997 r. Tego dnia Ministerstwo Edukacji Narodowej zostało zawiadomione przez Sekcję Krajową Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, że związek nie wyraża zgody na przedstawione przez MEN rozwiązania.

Związek Nauczycielstwa Polskiego, w stanowisku z 17 marca 1997 r. zaakceptował projekt tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli pod warunkiem podniesienia najniższego wynagrodzenia w grupie wykształcenie średnie i inne, w przedziale stażu do 2 lat do kwoty 335 zł (co ministerstwo uwzględniło w tabeli) oraz rzetelnego rozliczenia skutków wprowadzenia podwyżki do 15 czerwca 1997 roku.

W sytuacji uzgodnienia ze wszystkimi związkami zawodowymi tekstu rozporządzenia, z wyjątkiem tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (załącznik Nr 1 do rozporządzenia) co do której brak było zgodności pomiędzy związkami zawodowymi Minister Edukacji Narodowej 19 marca 1997 r. wydał rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń nauczycieli. Dodatkową przyczyną zakończenia postępowania negocjacyjnego ze związkami zawodowymi była konieczność dotrzymania określonego w art. 31 ust. 2 Ustawy budżetowej na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106) terminu podwyżek wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej ustalonego na 1 kwietnia 1997 r. Uznanie bowiem, że brak jednolitego stanowiska związków zawodowych uniemożliwia podpisanie rozporządzenia spowodowałoby, że nauczyciele nie mogliby otrzymać podwyższonego wynagrodzenia w ustawowym terminie płatności.

Przedstawione wyżej działania, jakie podjął Minister Edukacji Narodowej, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyczerpują treść pojęcia „uzgodnienie” zawartego w art. 4 ust. 2 Karty Nauczyciela. Zaskarżone rozporządzenie poddane zostało procedurze uzgadniającej, w trakcie której związki zawodowe miały możliwość nie tylko wyrażenia opinii o projekcie rozporządzenia, ale prowadzone były z nimi negocjacje zmierzające do osiągnięcia możliwie pełnego uwzględnienia ich wniosków. Świadczy o tym przyjęcie w ostatecznym jego tekście niektórych propozycji NSZZ „Solidarność” i Związku Nauczycielstwa Polskiego. Na przeszkodzie w pełnym uzgodnieniu stanowisk projektodawcy i podmiotów uczestniczących w procesie stanowienia tego aktu stały warunki zawarte w ustawie budżetowej - konieczność utrzymania się w ramach

przyznanych Ministerstwu środków na waloryzację wynagrodzeń nauczycieli, jak też dotrzymania ustalonego w tej ustawie terminu podwyżki wynagrodzeń.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.