



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 2557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.100.2015.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

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

§ 5 ust. 4 pkt 7 tabeli oraz § 6 ust. 4 załącznika do uchwały nr IX/86/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez Miasto Suwałki.

UZASADNIENIE

W dniu 24 czerwca 2015 r., działając na podstawie 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.) w związku z art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę nr IX/86/2015 w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez Miasto Suwałki.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2015 r. i została poddana analizie zgodności jej postanowień z obowiązującymi przepisami prawa. Organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 ust. 4 pkt 7 tabeli załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 w związku z art. 91b ust. 2 pkt 3 ustawy – Karta Nauczyciela, oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 6 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela w związku z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.).

W związku z powyższym, 23 lipca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze mające na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych prawnie zapisów badanego Regulaminu.

Podstawę prawną podjęcia 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 wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, które w analizowanej sprawie dotyczą dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora oraz dodatku za warunki pracy nauczycieli.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Rada gminy, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę.

W § 5 ust. 4 w pkt 7 tabeli załącznika do uchwały Rada Miejska określiła stawki dodatku funkcyjnego dla dyrektora oraz wicedyrektora bursy szkolnej.

Zdaniem organu nadzoru analiza ww. przepisu Regulaminu, prowadzi do wniosku, że tak skonstruowany zapis nie może zostać uznany za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej mocą art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Stwierdzić należy, że z informacji posiadanych przez Podlaskiego Kuratora Oświaty wynika, że Bursa Szkolna w Suwałkach została przekazana do prowadzenia Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). W myśl art. 5 ust. 5i ustawy o systemie oświaty, do szkoły i placówki przejętej zgodnie z art. 5 ust. 5g ww. ustawy stosuje się przepisy dotyczące szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, z wyjątkiem art. 58 ust. 3-5 ustawy o systemie oświaty. Wyjaśniając powyższe, podkreślić należy, iż zgodnie z art. 91b ust. 2 pkt 3 ustawy - Karta Nauczyciela, art. 30 ust. 6 pkt 2 tej ustawy nie ma zastosowania do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne.

Tym samym, przepis art. 5 ust. 5j ustawy o systemie oświaty, w świetle którego jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana, w określonych ustawą przypadkach, przejąć prowadzenie szkoły lub placówki przekazanej osobie prawnej lub fizycznej, nie stanowi, w ocenie Wojewody Podlaskiego, podstawy do określania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora placówki, która nie jest prowadzona przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

W oparciu o powyższe zasadne jest zatem wyraźne wskazanie, iż w dacie podjęcia uchwały Miasto Suwałki, nie było organem prowadzącym placówki, jaką jest bursa szkolna, w związku z tym brak jest podstaw prawnych do określenia stawek dodatku funkcyjnego dla dyrektora oraz wicedyrektora tego rodzaju placówki. Przyjęcie argumentacji podniesionej w złożonych przez Prezydenta Miasta Suwałk wyjaśnieniach z dnia 29 lipca 2015 r. znak: O.400.3.2015, że *„prowadzenie tego rodzaju placówki należy do zadań Miasta Suwałk, które to w związku z powyższymi musi być przygotowane na prawem określone sytuacje, które mogą zobligować ww. jednostkę samorządową do ponownej realizacji tego zadania”* prowadziłyby do sytuacji, w której to jednostki samorządu terytorialnego nie będąc faktycznie organami prowadzącymi określone typy szkół lub rodzaju placówek, podejmowałyby uchwały zakładając ewentualne utworzenie „w czasie który trudno jest przewidzieć” szkoły czy placówki lub też przejęcie szkoły lub placówki do prowadzenia.

Jednocześnie warto podkreślić, iż zgodnie z art. 5 ust. 5h pkt 2 ustawy o systemie oświaty umowa przekazująca placówkę powinna zawierać tryb przejęcia placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 5j i 5k ww. ustawy. W związku z powyższym nie sposób przyjąć, aby umowa przewidywała konieczność przejęcia przez Miasto Suwałki placówki „z dnia na dzień”, bez możliwości zapewnienia odpowiedniego czasu na dostosowanie aktów prawa miejscowego.

Podsumowując rozważania nad treścią § 5 ust. 4 pkt 7 tabeli załącznika do uchwały, stwierdzić trzeba, iż Rada Miejska w niniejszej sytuacji faktycznej, w której Miasto Suwałki nie jest organem prowadzącym jakiegokolwiek bursy szkolne oraz nie mogąc uwzględnić przewidywanej struktury zatrudnienia danej placówki, dokonała określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego z naruszeniem normy kompetencyjnej zawartej art. 30 ust. 6 pkt Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W sferze prawa publicznego obowiązuje zatem zasada: „co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *„Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Mając na uwadze powyższe wymaga stwierdzić, że Rada Miejska w Suwałkach podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez Miasto Suwałki w zakwestionowanym zakresie, uregulowała sytuację prawną dyrektora oraz wicedyrektora bursy szkolnej, której Miasto Suwałki nie jest organem prowadzącym, co prowadzi do sytuacji, która jest myląca dla adresatów tej uchwały odnośnie przewidywanych rozwiązań.

Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11, w którym Sąd uznał, że: *„Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosujące jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały”*.

Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”*

W § 6 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Suwałkach postanowiła, że „dodatek za trudne warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane w takich warunkach godziny zajęć, proporcjonalnie do liczby godzin zrealizowanych w takich warunkach w stosunku do liczby godzin obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć”.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (w tym m.in. dodatku za warunki pracy nauczycieli) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż powołany wyżej § 6 ust. 4 Regulaminu stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z art. 80 Kodeksu Pracy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do określenia wysokości stawek dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku nauczycielom.

W świetle art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia, co więcej z art. 91c tej ustawy wprost wynika, iż „w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy, który przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy”. Tym samym, organ prowadzący nie może więc uzależniać wypłaty któregoś ze składników wynagrodzenia od faktycznego wykonywania pracy i stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników niż Kodeks Pracy. Z uwagi na zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia. Rada Miejska nie jest uprawniona zatem, aby uzależnić prawo do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia nauczycielowi tzn. dodatku za warunki pracy od faktycznego wykonywania pracy w tych warunkach, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy. Stanowisko powyższe zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08.

W świetle cytowanych przepisów należy stwierdzić, iż dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielom, którzy wykonują pracę w takich warunkach, bez względu na ilość godzin w nich przepracowanych. Jako działanie naruszające prawo, należy ocenić zabieg legislacyjny polegający na uzależnieniu przyznania dodatku za uciążliwe warunki pracy od ilości faktycznych godzin przepracowanych w tych warunkach.

Reasumując, każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

W związku z powyższym wskazać należy, iż każde działanie organu władzy publicznej, w tym Rady Miejskiej w Suwałkach, musi znajdować oparcie w obowiązującym prawie. Wypełniając kompetencję organ stanowiący musi bezwzględnie przestrzegać zakresu upoważnienia oraz uwzględniać wszystkie wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Istotność przedstawionych naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj