



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 października 2019 r.

Poz. 4885

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.343.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 października 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2018, poz. 967 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. ust. 3, 4, 6 i 8, w § 4 ust. 3, 5, 6, 7 i 8, § 5 ust. 3 i 4 i § 6 ust. 4 uchwały Rady Gminy Żołynia z dnia 16 września 2019 r. nr IX/78/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych

w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żołynia.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 września 2019 r. Rada Gminy Żołynia podjęła uchwałę IX/78/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żołynia. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 września 2019 r.

Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko:

Uchwałę powyższą podjęto na podstawie art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), 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 ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3.

Powyższym przepisem ustawodawca określił jakie zadania powierza radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustalił granice kompetencji prawotwórczej. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru zauważył, że w § 3 ust. 4 i § 4 ust. 7 wskazane zostało sytuacje, w których nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny i dodatek funkcyjny. Dodatkowo w § 6 ust. 5 i 6 wskazano, kiedy powstaje prawo do dodatku funkcyjnego i kiedy nauczyciel je traci.

Zgodnie z art.30 ust.6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy jest upoważniona do ustalenia w ramach regulaminu jedynie wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust.1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania /wydawania/ należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do przedmiotowego dodatku. Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy, nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może zatem wprowadzać regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Ww. przepis art. 30 ust. 6 nie zawiera upoważnienia do określenia, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

Z powyższego wynika, iż w zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat, nie mieści decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje dodatek motywacyjny czy dodatek funkcyjny, a także sposób jego wypłaty. W związku z tym, kwestionowane zapisy zostały podjęte z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w powołanych powyżej przepisach. Artykuł 80 w zdaniu drugim Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Zgodnie z art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki

pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy), zaś prawo do wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy). Zatem to ustawy, a nie regulamin, regulują kwestie związane z przysługiwaniem wynagrodzenia zasadniczego i poszczególnych dodatków w okresach nieobecności spowodowanej niezdolnością do pracy wskutek choroby, bądź koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za który nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

Powyższe kwestie są uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, nie mogą więc wynikać z aktu prawa miejscowego jako aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Wobec tego rada gminy nie może w drodze uchwały regulować tych zagadnień bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W dalszej kolejności należy zaznaczyć, że również zapisy § 3 ust. 3 i § 4 ust. 3 oraz § 5 ust. 3 również nie są objęte dyspozycją ustawową, ponieważ o tym kto wobec nauczyciela, a kto wobec dyrektora, wykonuje obowiązki pracodawcy związane z ustalaniem przysługujących składników wynagrodzenia stanowią przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz.1040) i ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019r. poz.1282).

W dalszej kolejności w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do ustalania dodatkowych kryteriów przyznania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół, czego dokonała Rada Gminy Żołynia w § 3 ust. 8 przedmiotowej uchwały.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z delegacji zawartej w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, że 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 wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W wykonaniu upoważnienia ustawowego Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.). W § 6 tego aktu określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Wymienione kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący może w ramach upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela jedynie je uszczegóławiać. Warunki szczegółowe określone przez radę gminy muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w cytowanym wyżej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. IV SA/Wr 176/08). Określenie zatem szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego przez radę gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 tej ustawy rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy. Kompetencja rady gminy nie obejmuje zatem swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 249/08). Ponadto w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do ustalania dodatkowych kryteriów dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Zdaniem organu nadzoru wskazane postanowienia, które różnicują wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły, naruszają przepis art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela. W myśl tego przepisu wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Tego rodzaju zróżnicowanie narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 20 kwietnia 2009r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz.Urz. Lubel. 2009/70/1695).

W § 3 ust. 6 i § 4 ust. 8 przedmiotowej uchwały wskazano, że dodatek motywacyjny i dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, natomiast w § 6 ust. 4 określono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw

wypłaca się z dołu. Zapisy te pozostają w sprzeczności z art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, w którym ustawodawca rozstrzygnął, w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy też na podstawie prac wykonanych. Materia, dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela, została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela, natomiast Rada, stanowiąc w powyższym zakresie, nie posiadała żadnego upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia. Zapisy te pozostają również w sprzeczności z treścią § 4 Zasad techniki prawodawczej, który zakazuje dokonywania w danym akcie prawnym powtórzeń obowiązujących już przepisów prawa.

Rada gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu nauczycieli unormowań, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania jest przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy również dodać, że racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu uregulowania w nich spraw, co do których już się wypowiedział. Normy kompetencyjne mają umożliwiać uszczegóławianie spraw co do których ustawodawca określa ogólne granice.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zwrócić należy uwagę, iż podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że przedmiotowe zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
ZASTĘPCA DYREKTORA
WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

Małgorzata Wąsacz