



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-17/54



Wrocław, dnia 26 stycznia 2009 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

§ 6; § 13 ust. 1 we fragmencie: „lub szkodliwych” uchwały nr XXIV/170/08 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminów określających tryb i wysokość przyznania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród, obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia na rok 2009, z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 2 i ust. 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczytnie podjęła na sesji w dniu 29 grudnia 2008 r. uchwałę nr XXIV/170/08 w sprawie ustalenia regulaminów określających tryb i wysokość przyznania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nagród, obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektórych innych składników wynagrodzenia na rok 2009.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 stycznia 2009 r., przekazana pismem o nr RO.0704-II-16/08.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.);
2. § 13 ust. 1 we fragmencie: „lub szkodliwych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 i art. 34 Karty Nauczyciela.

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 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 nadwymiarowe 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 i 4.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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.

Ad. 1.

W § 6 Rada uchwaliła, że *dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie: nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie oraz jeżeli niezdolność do pracy na skutek choroby trwa dłużej niż 1 miesiąc.*

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapis § 6 uchwały nie stanowi ani o wysokości dodatku funkcyjnego ani nie stanowi szczegółowych warunków jego przyznawania.

Nadto 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 mocą ustaw - a nie regulaminu - wynagrodzenie zasadnicze i dodatki przysługują nauczycielowi także w okresach nieobecności spowodowanej przebywaniem na urlopie dla poratowania zdrowia, niezdolnością do pracy wskutek choroby, bądź koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Powyższe kwestie regulują akty prawne rangi ustawowej, a więc postanowienia ich dotyczące nie wynikają z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, i nie mogą być w drodze uchwały rady regulowane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku funkcyjnego zależy od pełnionej funkcji. Jeżeli nauczyciel pełni stanowisko określone w § 5 rozporządzeniu lub statucie szkoły i w związku z tym dodatek został mu przyznany, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy. Zapis tego artykułu stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawienia w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl., wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

Trzeba również wskazać, iż kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 ustawy zgodnie z którym „nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54.”.

Ad. 2

W § 13 ust. 1 Rady zapisała: *Nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje dodatek za warunki pracy.*

Rada, obok postanowień dotyczących trudnych i uciążliwych warunków pracy wprowadziła więc również postanowienia dotyczące szkodliwych dla zdrowia warunków pracy. Przyznanie przez Radę dodatku za szkodliwe warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 30 ust. 2 i art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, w których ustawodawca określił, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego jest uzależniona m. in. od trudnych lub uciążliwych warunków pracy oraz, że wyłącznie z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje nauczycielowi prawo do dodatku za warunki pracy. Jednocześnie Ustawodawca mocą art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela upoważnił wyłącznie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do określenia w drodze rozporządzenia, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku, o którym mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę w szczególności stopień trudności zajęć realizowanych w warunkach trudnych i uciążliwych.

Wskazać również należy, że przepisy art. 30 ust. 2 i art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela zostały znowelizowane mocą art. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. z 1.12. 2006 r. Nr 220, poz. 1600) i w obowiązującej dyspozycji nie przewidują dla nauczycieli dodatku za warunki pracy z tytułu warunków szkodliwych, zatem tym bardziej rada nie jest upoważniona do ich przyznawania.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec