



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.6.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 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

§ 2 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „itp.”, § 3 ust. 1, ust. 3 we fragmencie „w wysokości od 1 do 30% wynagrodzenia zasadniczego”, § 8, § 12, § 13 ust. 5, § 14 załącznika do uchwały Nr VIII/63/2015 Rady Gminy Głogów z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Głogów, zwanej dalej także uchwałą.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów na sesji w dniu 19 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 30 ust. 6 i 6a oraz art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.), podjęła m.in. uchwałę Nr VIII/63/2015 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Głogów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 26 czerwca 2015 r.

Rada Gminy Głogów, w załączniku do uchwały uchwaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Głogów.

W trakcie postępowania Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 2 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „itp.” załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 3 ust.1 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela,

- § 3 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „w wysokości od 1 do 30% wynagrodzenia zasadniczego” narusza w sposób istotny art. 30 ust. 2 i ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz

§ 6 rozporządzenia Ministra Edukacji 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. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 8, § 14 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w zw. z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.),

- § 12 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 167 ze zm.),

- § 13 ust. 5 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z 54 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela oraz art. 7 Konstytucji RP.

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.

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, że akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty, przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. 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 przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). "Szczegółowe warunki" określone przez radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków, określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu 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 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż § 2 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „itp.” załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku - Karta Nauczyciela. W poszczególnych punktach wymienionego ustępu wyszczególnione zostały listy przesłanek, których spełnienie umożliwia uzyskanie prawa do dodatku motywacyjnego. Rada Gminy regulując w pkt 2 określiła, że „Przy ustalaniu dodatku motywacyjnego dla nauczycieli bierze się pod uwagę następujące warunki: (...) 2) uzyskiwanie przez uczniów sukcesów w olimpiadach, konkursach, zawodach sportowych itp.,” stwarzając niedomknięty katalog przesłanek.

Tymczasem, zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 30 ust.6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 ustawy Karta Nauczyciela.

Powyższe oznacza, że Rada określając warunki przyznania dodatku motywacyjnego, przy użyciu sformułowania „itp.” wprowadziła w treści przedmiotowego regulaminu niedomknięty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania tego dodatku. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Gminy dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby dodatek motywacyjny był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym niż to przewiduje ww. § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały we fragmencie „itp.”.

Dodać należy także, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający 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.

W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Ustala się środki finansowe z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne dla nauczycieli – w wysokości 7% wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli.”

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli z zastrzeżeniem art. 32 składa się między innymi z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy.

Zgodnie zaś z art. 30 ust. 2 tej ustawy wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy wynika, że 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, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Interpretując ten przepis należy dojść do wniosku, że 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.

W ocenie Organu Nadzoru sama 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.

Odnosząc te wywody do kwestionowanego uregulowania należy stwierdzić, że zapis ten w żaden sposób nie odpowiada delegacji ustawowej, w jaką ustawodawca wyposażył organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego. Przepis ten bowiem określa jedynie jaka powinna być wysokość środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli (tutaj 7%), a którą należy uwzględnić w planach finansowych szkół. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2013 r. (sygn. akt I OSK 456/13) „Nie jest dopuszczalne, aby w drodze celowościowych zabiegów interpretacyjnych

traktować art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy 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.”

Przyjęte wyżej stanowisko Organu Nadzoru nie oznacza, że Gmina 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 zmianami) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stosownie do art. 249 ust. 1 tej samej 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). Z przytoczonych przepisów wynika, że podstawa do zwiększenia kwoty środków finansowych na dodatki motywacyjne winna wynikać z budżetu gminy i opracowanych w oparciu o jego założenia planów finansowych szkół. Każdorazowa zmiana poziomu wydatków w tym zakresie winna zatem przebiegać w oparciu o wskazane przepisy z zakresu finansów publicznych, a nie jak to uczyniła Rada Gminy Głogów w oparciu regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela.

W trakcie dalszej analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 3 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „w wysokości od 1 do 30% wynagrodzenia zasadniczego” narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Rada w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały uchwaliła: „Dodatek motywacyjny dla dyrektorów przyznaje Wójt Gminy, w oparciu o wskazane kryteria w wysokości od 1 do 30 % wynagrodzenia zasadniczego.”

Zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 ustawy Karta Nauczyciela.

Zdaniem Organu Nadzoru brak jest podstaw prawnych do różnicowania wysokości dodatku motywacyjnego ze względu na pełnioną funkcję. Rada Gminy w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały określiła wysokość dodatku motywacyjnego widelkowo w granicach 1-30% wynagrodzenia zasadniczego, ze względu na pełnioną funkcję dyrektora. Równocześnie w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada zapisała wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli: „Dodatek motywacyjny dla nauczycieli przyznaje dyrektor szkoły (placówki) w oparciu o wskazane kryteria w wysokości od 1 do 14 % wynagrodzenia zasadniczego.”

Obowiązujące obecnie ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone zostały w rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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, którego § 6 przewiduje, 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.”

Przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: „wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.” Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań,

a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 powołanego wyżej rozporządzenia. Wobec tego nieuprawnione jest różnicowanie w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektora szkoły.

Stanowisko Organu Nadzoru poparł także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. sygn. akt IV WSA/Wr 315/13.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż § 3 ust. 3 załącznika do uchwały we wskazanym wyżej fragmencie w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

W § 8 załącznika do uchwały Rada zapisała: „Dodatek za warunki pracy wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych cały obowiązujący go wymiar zajęć. Dodatek wypłaca się w proporcjonalnej części, jeżeli nauczyciel realizuje w trudnych lub uciążliwych warunkach tylko część obowiązującego wymiaru lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć.”, a w § 14 załącznika do uchwały: „1. Nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze zajęć poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego za wychowawstwo klasy w szkole, który przysługuje w pełnej wysokości bez względu na wymiar zajęć. 2. Za miesiące wakacyjne (lipiec, sierpień) wynagrodzenie wypłaca się według średniej urlopowej, ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (Dz. U. Nr 71, poz. 737 ze zmianami).”.

Zgodnie z postanowieniami art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela: „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 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 decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując - w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować warunków wypłacania nauczycielom w/w dodatków.

Rada Gminy Głogów, w kwestionowanym przez Organ Nadzoru § 8 załącznika do uchwały, ustaliła nie tylko sposób wypłacania dodatku za warunki pracy, ale również uzależniła jego wysokość od liczby godzin przepracowanych w tych warunkach. Paragrafem 14 załącznika do uchwały Rada określiła sposób wypłacania składników wynagrodzenia.

Ustalenie przez Radę warunków wypłacania czy to dodatku za warunki pracy, czy poszczególnych składników wynagrodzenia narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wr 169/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność przepisu uchwały wskazując w uzasadnieniu, że w kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania tego kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane.

Z kolei zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Z treści art. 80 Kodeksu

pracy wynika, iż wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wtedy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Rozwiązanie zawarte w § 8 czy § 14 załącznika do uchwały w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia dodatku za warunki pracy, pomimo zachowania powyższych uprawnień w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli. To z kolei może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Przykładem takiego niekorzystnego rozwiązania jest sytuacja urlopu wypoczynkowego nauczyciela. Nieobecność spowodowana urlopem wypoczynkowym nauczyciela jest bez wątpienia nieobecnością usprawiedliwioną, a zatem stosowałoby się regułę wprowadzoną w § 8 załącznika do uchwały.

Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku urlopu szkoleniowego oraz płatnego zwolnienia od pracy w związku z dalszym kształceniem się, zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania nauczycielom urlopów dla dalszego kształcenia się, dla celów naukowych, artystycznych, oświatowych i z innych ważnych przyczyn oraz ulg i świadczeń związanych z tym kształceniem, a także organów uprawnionych do ich udzielania (Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 5). Z sytuacją taką mamy do czynienia również w przypadku zwolnienia nauczyciela od pracy zawodowej do wykonania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej poza zakładem pracy w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 167 ze zm.).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić nieważność § 8 oraz § 14 załącznika do uchwały Rady Gminy Głogów Nr VIII/63/2015 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Głogów.

Analizując przedmiotową uchwałę Organ Nadzoru stwierdził także, iż § 12 załącznika do uchwały, regulujący nagrody ze specjalnego funduszu nagród, istotnie narusza art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. W § 12 załącznika do uchwały Rada uregulowała przyznawanie nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród.

Jednakże realizując kompetencję ustawową Rada nie uregulowała trybu przyznawania tych nagród dla nauczycieli oraz trybu zgłaszania kandydatów do nagród.

Regulacje § 12 załącznika do uchwały zostały wprowadzone do uchwały, jako realizacja uprawienia z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela „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, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.”

Przepis uchwały podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela ma walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rodzi to konieczność formułowania zawartych w nim postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Rada wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzić i przekraczać (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Ustawodawca, kształtując powyższe upoważnienie rady, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze iuris cogentis, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki

samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Tymczasem przedmiotowa uchwała pomija kwestię określenia trybu przyznawania nagród dla nauczycieli oraz trybu zgłaszania kandydatów do nagród, co skutkuje brakiem realizacji pełnej normy kompetencyjnej i stwierdzeniem nieważności całej regulacji § 12 załącznika do uchwały.

Za stwierdzeniem nieważności regulacji dotyczących nagrody ze specjalnego funduszu nagród przemawia także brak opinii reprezentatywnych związków zawodowych. Jak wynika bowiem z § 2 uchwały regulamin został uzgodniony jedynie z zakładowymi organizacjami związkowymi.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych: „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, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych", ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.”. Z kolei w myśl ust. 2 art. 19 „Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.”

W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Związki zawodowe to organizacje powołane 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). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawiera regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii bądź wywierać będzie skutki w sferze praw pracowniczych, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione są do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zapisy § 12 załącznika do uchwały, dotyczące nagród ze specjalnego funduszu nagród, skutkują na sferę stosunków pracy, albowiem dotyczą składnika wynagrodzenia nauczycieli w postaci nagrody. Zwrócenie się o opinię do wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych w procesie jej uchwalania było zatem konieczne.

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.

Aktualnie działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Do tych organizacji należało przedłożyć projekt regulacji dotyczący nagród dla nauczycieli. Takiego wymogu proceduralnego jednak nie dopełniono, jak wynika z § 2 uchwały.

Jak wskazał NSA w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10, mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych.

Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym nie mające związku z zadaniami związków zawodowych to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływałyby skutki zewnętrzne to należy je poddawać opiniowaniu. Podkreślenia wymaga przy tym wskazywana w orzecznictwie sądów administracyjnych różnica dotycząca konsultowania projektu uchwał ze związkami zawodowymi. Istotnym jest, że nie można utożsamiać tutaj zaopiniowania projektu uchwały przez związki zawodowe zrzeszające określoną grupę zawodową, tutaj nauczycieli, z zaopiniowaniem projektu uchwały przez związki zawodowe w trybie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Kwestia ta stanowiła przedmiot rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 797/11, przedstawił szeroką wykładnię regulacji art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz odpowiednich unormowań ustawy Karta Nauczyciela. W wyroku tym Sąd wskazał, że nie znajduje normatywnego uzasadnienia postawienie łącznika między uprawnieniami reprezentatywnych na poziomie ogólnokrajowym organizacji związkowych, wynikającymi z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, a przepisami ustawy Karta Nauczyciela, wskazującymi wprost, które działania organu prowadzącego lub dyrektora szkoły wymagają opiniowania lub wręcz uzgadniania ze związkami zawodowymi branżowymi zrzeszającymi nauczycieli, bowiem mamy tu do czynienia z reprezentatywnością na różnych poziomach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w ww. wyroku odnosząc się do uchwały w przedmiocie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli wskazał, że organ samorządu terytorialnego uchylając się od przedstawienia organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (...) projektu uchwały dotyczącej bezpośrednio praw i obowiązków pracowniczych - w zakresie jego uprawnień opiniodawczych - naruszył ciążący na nim obowiązek ustawy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, pozostaje aktualne w przypadku zapisów §12 załącznika do przedmiotowej uchwały.

Reasumując, należy podkreślić, że prawidłowe pod względem prawnym regulacje uchwały muszą spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto 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. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności kwestionowanych zapisów.

W związku z powyższym Organ Nadzoru stwierdza, że regulacja § 12 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

W § 13 ust. 5 załącznika do uchwały postanowiono: „Dodatek przysługuje w okresie wykonywania pracy, a także w okresach: 1) nie świadczenia pracy, za które przysługuje wynagrodzenie; 2) pobierania zasiłku z ubezpieczenia społecznego; 3) odbywania zasadniczej służby wojskowej, w przypadku jednak, gdy z nauczycielem powołanym do służby zawarta była umowa o pracę na czas określony, dodatek wypłaca się nie dłużej niż do okresu, na który umowa ta była zawarta; korzystania z urlopu wypoczynkowego, 4) korzystania z urlopu na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”

W powyższej regulacji Rada wskazała okresy w których przysługuje dodatek mieszkaniowy. Tymczasem zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela dodatek mieszkaniowy przysługuje nauczycielowi, który jest zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców. Przysługuje on zatem w każdym czasie, w jakim pomiędzy szkołą a nauczycielem istnieje stosunek pracy. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie, o którym mowa w przepisie, jest tożsame z istnieniem stosunku pracy. Tym samym każdy odcinek czasowy, w którym trwa stosunek pracy należy kwalifikować jako ten, w którym nauczycielowi przysługiwać będzie dodatek mieszkaniowy. Konkretnie sytuacje, w których pomimo niewykonywania pracy stosunek pracy trwa nadal, wynikają z kolei z przepisów prawa rangi ustawowej. Z tego też powodu Rada nie była uprawniona do wskazywania okoliczności (okresów) w jakich przysługuje dodatek mieszkaniowy.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że w świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego

wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym zapis § 13 ust. 5 załącznika do uchwały istotnie narusza przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz