



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lipca 2015 r.

Poz. 3284

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.22.61.2014.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 września 2014 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

uchwały Rady Gminy Domaniów z dnia 31 lipca 2014 roku nr XLVII/317/14 zmieniającej uchwałę nr XXIX/157/09 Rady Gminy Domaniów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagród i świadczeń wynikających z zatrudnienia nauczycieli w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Domaniów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2014 roku Rada Gminy Domaniów podjęła uchwałę nr XLVII/317/14 zmieniającą uchwałę nr XXIX/157/09 Rady Gminy Domaniów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagród i świadczeń wynikających z zatrudnienia nauczycieli w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Domaniów.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 sierpnia 2014 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w istotny sposób art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zmianami).

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 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 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 § 1 uchwały stwierdza się:

„W uchwale nr XXIX/157/09 Rady Gminy Domaniów z dnia 31 marca 2009 r. (...) § 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

Wysokość środków na dodatki motywacyjne określone jest corocznie w planach finansowych szkół w wysokości nie mniejszej niż 3% funduszu plac na wynagrodzenie zasadnicze 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 jaką powinna być wysokość środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli (tutaj 3%), 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 Domaniów 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 Domaniów w oparciu regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wyżej omówioną wadą cechuje się również przyjęty w pierwotnej uchwale przepis § 5 ust. 1 (zmieniany). Jego obowiązywanie nie czyni go jednak legalnym, a tym samym nie może ono uzasadniać przyjmowania przez Radę Gminy analogicznych rozwiązań. W tym miejscu należy podkreślić, że Wojewoda Dolnośląski – w celu wyeliminowania z obrotu prawnego przyjętej wcześniej normy istotnie naruszającej prawo – skieruje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę w trybie art. 93 ust. 1 ustawy, w której domagać się będzie stwierdzenia ich nieważności.

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

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

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz