



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 4051

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.190.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r.– Karta Nauczyciela /Dz.U. z 2014r. poz.191 z późn.zm./

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

**§ 4. ust.3, §5 ust.3, §6 ust. 5, §6 ust.6, §8 ust.1 zdanie trzecie, §8 ust.6, §9 ust.4 Regulaminu** stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XV/137/2015 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 29 października 2015r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głogów Małopolski.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą z dnia 29 października 2015r. Nr XV/137/2015 Rada Miejska w Głogowie Małopolskim ustaliła regulamin określający wysokość stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głogów Małopolski.

Podstawą 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 ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3.

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. Tymczasem w przedmiotowej uchwale szereg zapisów wprowadzonych przez radę przekracza upoważnienie ustawowe.

**W § 4 ust.3 regulaminu** rada postanowiła, że „dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Dodatek przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”. Przedmiotowa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy zauważyć, że określenie okresów, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia, stanowi wykroczenie poza granice umocowania przysługującego radzie na podstawie ustawy.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że dodatki do wynagrodzenia, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagrody i inne świadczenia ze stosunku pracy wraz z wynagrodzeniem zasadniczym składają się na całościowe wynagrodzenie przysługujące nauczycielowi w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Jeżeli chodzi o okresy, w których przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie, stanowią o tym przepisy Karty Nauczyciela i w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy Kodeksu Pracy (art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela).

W następnej kolejności należy podkreślić, że zapis **§5 ust.3** niniejszego regulaminu w zakresie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli istotnie narusza prawo. Jest to bowiem kwestia jednoznacznie uregulowana w innych przepisach, w tym o finansowaniu zadań gmin, a zatem nie znajduje uzasadnienia jej powtórzenie w niniejszej uchwale. Poza tym brak jest podstaw prawnych do regulowania tych kwestii przez radę gminy w przedmiotowym regulaminie .

Również zapis **§ 6 ust.5** ww. regulaminu organ nadzoru uznał za sprzeczny z brzmieniem art.30 ust.6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ponieważ wysokość dodatku funkcyjnego ustala rada, a burmistrz, czy też dyrektor może tylko przyznać dodatek w wysokości ustalonej przez organ uchwałodawczy.

**W § 6 ust.6** niniejszego regulaminu rada określiła m.in. przesłanki, które powinno się uwzględnić przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie takiego zapisu przekracza ustawową delegację wynikającą z art.30 ust. 6 Karty Nauczyciela i § 5 powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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. 2014, poz. 416), które to wskazują jako jedyne kryterium przyznania dodatku funkcyjnego funkcję pełnioną przez danego nauczyciela. Nie można zatem uzależniać wysokości przedmiotowego dodatku od dodatkowych niezwiązanych z pełnioną funkcją przesłanek, tak jak to uczyniono w § 6 ust.6 niniejszego regulaminu.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że określenie pracy w trudnych warunkach oraz pracy wykonywanej w warunkach uciążliwych zdefiniowane zostało w **§ 8 i w § 9** rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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. 2014, poz. 416). Racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu uregulowania w nich kwestii, co do których już się wypowiedział. Normy kompetencyjne mają umożliwiać uszczegóławianie, spraw co do których ustawodawca określa ogólne granice.

W dalszej kolejności wymaga zaznaczenia, że również zapisy **§ 8 ust.1 zdanie trzecie oraz § 8. ust.6** niniejszego regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż rada gminy w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny

ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art.91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego szkołę należy wyłącznie ustalenie warunków ich obliczania i wypłacania zgodnie z brzmieniem art.30 ust.6 pkt 2 Karty Nauczyciela. W ww. normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do przydzielania godzin ponadwymiarowych nauczycielom, czy też dyrektorom jak również do zatwierdzania wykazu tych godzin przez Burmistrza Głogowa Małopolskiego lub jego zastępcę. Z tych powodów należało stwierdzić, że zapisy § 8 ust.1 zdanie trzecie oraz § 8 ust.6 niniejszego regulaminu naruszają zarówno art.30 ust.6 pkt 2 jaki i art.35 Karty Nauczyciela.

Również regulacja zawarta w § 9 ust.4 przedmiotowego regulaminu, zgodnie z którą

”Nagrody z funduszu nagród nie wchodzi do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego, opiekuńczego i macierzyńskiego” wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela. Zgodnie z dyspozycją ww. przepisu rada jest uprawniona do określenia w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli jedynie wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia (w tym nagród), natomiast brak jest podstaw prawnych do regulowania powyższych kwestii przez radę gminy w regulaminie.

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 wykonawczej 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 względzie wskazane wyżej rozważania należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdzić nieważność wyżej wymienionych zapisów Regulaminu stanowiącego Załącznika do uchwały Nr XV/137/2015 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 29 października 2015r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głogów Małopolski.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego  
Dyrektor Generalny Urzędu**

**Janusz Olech**