



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 czerwca 2015 r.

Poz. 2092



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.292.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 25 czerwca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/29/2015 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/137/2009 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej § 1 pkt 1 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/29/2015 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/137/2009 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej § 1 pkt 1 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/29/2015 Rady Gminy Żyrzyn została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 maja 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Żyrzyn podjęła na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191, z późn. zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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,
- 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 wynagrodzenie 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 w ust. 3.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w 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.

W § 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Żyrzyn nadała nowe brzmienie § 2 załącznika do uchwały Nr XXVIII/137/2009 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Żyrzyn. Zgodnie z treścią ww. przepisu § 2 regulaminu otrzymuje brzmienie: *„Zabezpiecza się środki finansowe, z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne w wysokości 8% planowanych środków na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli.”*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będący aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego oraz zawierać normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny. Zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stanowiąc normę planistyczną dotyczącą budżetu, wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowiącej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego i innych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

Podkreślenia wymaga również, że wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Z przepisów art. 30 ust. 8 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Realizacja zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle powiązana z ich budżetem, na który składają się dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz subwencje ogólne - w tym przeznaczone na oświatę. Rzeczą zatem Rady Gminy przy uchwalaniu regulaminu wynagradzania nauczycieli jest uwzględnienie zasad finansowania wynagrodzeń nauczycieli, nie jest natomiast dopuszczalne wprowadzanie do uchwały przepisów dotyczących materii zastrzeżonej do odrębnej regulacji prawnej.

Wskazać trzeba, że środki uzyskiwane z budżetu państwa w ramach subwencji ogólnej oraz dochodów własnych jednostki samorządu przeznaczają na finansowanie zadań oświatowych w drodze uchwalanych corocznie budżetów.

Organ prowadzący szkołę ma generalną kompetencję do określania wysokości środków przeznaczonych na poszczególne składniki wynagrodzenia pracowników szkół z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi. Jednakże postanowień takich nie można zamieszczać w regulaminie wynagradzania nauczycieli, mającym charakter aktu prawa miejscowego, podejmowanego na podstawie delegacji ustawowej, która w sposób ścisły określa, co powinno być uregulowane w akcie wydawanym w wykonaniu tej delegacji.

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. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przyjmuje się, że normy kompetencyjne nie podlegają wykładni rozszerzającej. Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi wyraźnie poza wytyczne zawarte w stosownym upoważnieniu, to dopuszcza się naruszenia prawa, które skutkują stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyroki NSA: z 28 stycznia 2010 r., I OSK 1518/09; z 29 maja 2009 r., I OSK 180/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2010 r., IV SA/Wr 257/10).

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/29/2015 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn