

Wrocław, dnia 1 lutego 2007 r.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-14/39/07

URZĄD MIASTA LUBAWKA
KANCELARIA OGÓLNA
WPLYNĘŁO
05.02.2007
L.dz. 1359 Ilość zał.
Podpis.....

KO-1 + KO-3 p.m.
[Signature]

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam

nieważność § 3 ust. 3 i 4, § 5 ust. 4 i 6, § 8 ust. 1 i 2 oraz § 8 ust. 3 wyrazy „i 2”, § 9 ust. 1 wyrazy „§ 6 i § 7”, § 11, § 13, Regulaminu wynagradzania nauczycieli, stanowiącego część uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr IV/15/06 z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w 2007 roku, z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 grudnia 2006 r. Rada Miejska w Lubawce, działając na podstawie art. 30 ust. 6 i art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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. Nr 22, poz. 181 ze zm.), podjęła uchwałę Nr IV/15/06 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w 2007 roku. Przedmiotowa uchwała została uzgodniona ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, co zostało potwierdzone pismem Nr KO-1.0902.1-3.2007 z dnia 31 stycznia 2007 r. doręczonym dnia 31 stycznia 2007 r. za pośrednictwem faxu.

Uchwała Rady Miejskiej w Lubawce Nr IV/15/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli w 2007 roku wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 stycznia 2007 r.

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, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Oznacza to, iż 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi wykonanie obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674), zwanej dalej Kartą Nauczyciela, którym ustawodawca zobowiązał organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego rok kalendarzowy, wysokości stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, a także do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz do określenia wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Lubawce naruszyła zakaz powtarzania przepisów innych aktów normatywnych stanowiąc ponownie odnośnie zagadnień uregulowanych w przepisach Karty Nauczyciela. W § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada, określając termin, w którym powstaje prawo do dodatku motywacyjnego, stanowiła ponownie odnośnie kwestii, które ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1, 3 i 4 Karty Nauczyciela. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Ponadto ust. 3 artykułu 39 Karty Nauczyciela stanowi, że wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Natomiast w ust. 4 artykułu 39 Karty Nauczyciela ustawodawca zawarł regulację, zgodnie z którą składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3.

W trakcie stanowienia aktów normatywnych, na organach stanowiących jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek wyżej już wspomnianej, precyzyjnej i kompleksowej realizacji delegacji ustawowej. Oznacza to, iż 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).

Tym samym nie stanowią określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków jego przyznawania zapisy regulaminu określające, za jaki okres i za jaki dni

nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat, co czyni § 3 ust. 4 uchwały sprzeczny z prawem.

Podobnie w przypadku dodatku motywacyjnego, określonego w rozdziale III uchwały, szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia wysokości stawek tych dodatków nie dotyczą regulacje regulaminu przyznające możliwość wypowiedzenia przyznanego już dodatku motywacyjnego oraz zapisy określające dni nieobecności w pracy, za które nauczycielowi nie przysługuje ten dodatek, czyniąc § 5 ust. 4 i 6 przedmiotowego regulaminu sprzecznymi z prawem.

Istotne naruszenie prawa przez Radę Miejską w Lubawce nastąpiło również poprzez zamieszczenie w rozdziale IV regulaminu zapisów określających dni, za które nauczycielowi nie przysługuje dodatek szczegółowo uregulowany w tym rozdziale, mianowicie dodatek funkcyjny. Zdaniem organu nadzoru również takie regulacje nie mogą zostać uznane ani za szczególne warunki przyznania ani tym bardziej za określenie wysokości dodatku funkcyjnego. Tym samym sprzeczna z prawem jest regulacja § 8 ust. 1 i 2 regulaminu.

W granicach upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie mieszczą się również postanowienia zawarte w § 11 regulaminu, na mocy których Rada Miejska w Lubawce określiła, za jakie dni nie przysługuje nauczycielowi dodatek za warunki pracy. Regulacje te także nie dotyczą ani szczegółowych warunków przyznania ani też określenia wysokości dodatku za warunki pracy.

Upoważnienie przyznane radzie gminy do uszczegółowienia zapisów Karty Nauczyciela w części dotyczącej dodatku za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw obejmuje uregulowanie przez radę takich zagadnień jak szczegółowe warunki obliczania i wypłacania tych dodatków.

Oznacza to, iż Rada Miejska w Lubawce zamieszczając w regulaminie wynagradzania nauczycieli regulacje dotyczące wydatku za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nie posiada kompetencji do stanowienia odnośnie kwestii innych niż te, do których upoważnił ją ustawodawca. W ocenie organu nadzoru Rada, zamieszczając w § 13 regulaminu zapis wskazujący na konkretne sytuacje, kiedy nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, przekroczyła delegację wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, co czyni § 13 regulaminu sprzecznym z prawem.

Sprzeczny z prawem jest również zapis zawarty w § 8 ust. 3 wyrazy „i 2” regulaminu. Zamiarem Rady było odesłanie do regulacji zawartej w innym paragrafie regulaminu. Jednakże zapis „i 2”, gdzie jako 2 Rada wskazała ustęp paragrafu 7, jest bezprzedmiotowy. W § 7 regulaminu Rada nie zawarła bowiem ustępu drugiego.

Podobnie w § 9 ust. 1 regulaminu Rada odsyła do regulacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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, wskazując w regulaminie na § 6 i § 7 ww. rozporządzenia jako na regulacje dotyczące dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy. Tymczasem odnośnie trudnych i uciążliwych warunków pracy Minister Edukacji Narodowej stanowił 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, jednakże w jego paragrafach 8 i 9, a nie jak wskazała Rada Miejska w Lubawce, w § 6 i 7.

Organ nadzoru wskazuje również, iż w § 4 przedmiotowego regulaminu Rada Miejska naruszyła § 56 ust. 1 oraz § 57 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W § 4

przedmiotowego regulaminu Rada zawarła ustęp 1 i dokonała w jego obrębie wyliczenia, co zgodnie z § 56 ust. 1 następuje w formie punktów. § 57 rozporządzenia wyraźnie wskazuje jednak sposób, w jaki organ stanowiący akt normatywnym powinien oznaczyć punkt i stanowi m.in., że punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu (...). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej. Tymczasem Rada oznaczyła punkty cyfrą arabską z kropką z prawej strony, co jest oznaczeniem właściwym dla ustępu.

Ponadto wskazania wymaga inne nieistotne naruszenie prawa, mianowicie naruszenie § 57 ust. 1 w zw. z § 124 ust. 1 i § 143 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, polegające na niezachowaniu ciągłości oznaczeń uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Krzysztof Grzelczyk