

Wrocław, dnia 5 lutego 2008 r.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-14/63 /08



W

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

§ 1 uchwały Rady Miejskiej w Lubawce Nr XI/111/07 z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia nauczycieli za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw, w części dotyczącej:

- w Rozdziale II Dodatek za wysługę lat - ust. 4,
 - w Rozdziale III Dodatek motywacyjny - ust. 10,
 - w Rozdziale IV Dodatek funkcyjny - ust. 15, ust. 16,
 - w Rozdziale V Dodatek za warunki pracy ust. 20,
 - w Rozdziale VIII Postanowienia końcowe - ust. 36
- z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 grudnia 2007 r., działając na podstawie 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 z późn.zm.) w związku z art. 30 ust. 6 pkt , 2 i 3 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. a i c, § 6 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6, § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, § 8 pkt 7 i 8 i § 9 pkt 1 i 2 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 z późn. zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, Rada Miejska w Lubawce podjęła uchwałę Nr XI/111/07 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia nauczycieli za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 stycznia 2008 r.

Regulamin wynagradzania nauczycieli został zamieszczony w treści § 1 uchwały Nr XI/111/07.

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 (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), 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 trakcie oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Lubawce zawierając w **rozdziale II Dodatek za wysługę lat treść ustępu 4** działała bez upoważnienia przyznanego przez ustawodawcę. W ustępie 4 regulaminu zawartym w rozdziale II, Rada wskazała w sposób szczegółowy, kiedy nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat. Rada postanowiła, że dodatek ten przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Tymczasem, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w zakresie stanowienia odnośnie dodatku za wysługę lat Rada upoważniona jest do określenia wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Zdaniem organu nadzoru wprowadzając w ustępie 4 rozdziału II regulaminu ww. zapis, Rada nie regulowała w sposób szczegółowy ani warunków przyznawania tego dodatku, ani tym bardziej nie określiła wysokości jego stawek. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zapis ustępu 4 rozdziału II regulaminu wykracza poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W **rozdziale III regulaminu** Rada Miejska w Lubawce stanowiła w sposób szczegółowy odnośnie dodatku motywacyjnego. Również w zakresie tego dodatku Rada posiada kompetencje do określenia wysokości stawek oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Tymczasem w **ustępie 10 rozdziału III** regulaminu Rada wskazała sytuacje, kiedy powstaje i ustaje prawo do dodatku motywacyjnego. Rada postanowiła, że prawo do dodatku motywacyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym dodatek ten przyznano, a jeżeli przyznanie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia, natomiast wygasa od pierwszego dnia miesiąca

następującego po miesiącu, który był ostatnim obejmującym okres przyznania dodatku motywacyjnego. Zdaniem organu nadzoru moment zmiany wysokości wynagrodzenia ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w którym postanowił, że 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. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. W ocenie organu nadzoru, zamieszczając w rozdziale III ust. 10 uchwały regulację dotyczącą momentu powstania i wygaśnięcia prawa do dodatku motywacyjnego nauczycieli Rada stanowiła ponownie odnośnie kwestii uregulowanych przez ustawodawcę w ww. art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela. Ustawodawca przyznając Radzie delegację ustawową wymaga precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Działanie to nie może natomiast polegać na powtarzaniu bądź też modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Podobnie, zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiadała kompetencji do określenia momentu powstania i utraty prawa do dodatku funkcyjnego. Tymczasem **w rozdziale IV Dodatek funkcyjny w ustępie 15** Rada postanowiła, że nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem okresu tego powierzenia, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi określenie momentu zmiany wysokości wynagrodzenia. Jak wcześniej wspomniano, moment zmiany wysokości wynagrodzenia ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w którym postanowił, że 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. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ustępu 15 w rozdziale IV regulaminu.

Stanowiąc odnośnie dodatku funkcyjnego Rada Miejska w Lubawce, w **ustępie 16 rozdziału IV** regulaminu postanowiła także, że dodatek ten nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu na poratowanie zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych przyczyn obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Dodatek funkcyjny stanowi składnik wynagrodzenia. Jego przyznanie uzależnione jest od powierzenia nauczycielowi wykonywania funkcji, określonych w § 5 rozporządzenia. Natomiast upoważnienie przyznane przez ustawodawcę, w zakresie dodatku funkcyjnego, obejmuje określenie wysokości stawek tego dodatku oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, regulacja ustępu 16 w rozdziale IV również nie znajduje potwierdzenia w delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, nie stanowi bowiem ani warunków przyznania dodatku funkcyjnego ani też nie określa jego stawek.

Podejmując przedmiotową uchwałę, **w rozdziale V Dodatek za warunki pracy, w ustępie 20**, Rada Miejska w Lubawce postanowiła, że prawo do dodatku za warunki pracy powstaje z dniem podjęcia pracy w takich warunkach, ustaje z końcem miesiąca, w którym nastąpiło zaprzestanie pracy w tych warunkach. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego

regulacja ustępu 20 w rozdziale V regulaminu stanowi określenie momentu zmiany wysokości wynagrodzenia. Jak wcześniej wspomniano, moment zmiany wysokości wynagrodzenia ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w którym postanowił, że 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. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ustępu 20 w rozdziale V regulaminu.

Ponadto w rozdziale VIII Postanowienia końcowe Rada, w **ustępie 36** regulaminu, postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy Karty Nauczyciela wraz z przepisami wykonawczymi. Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast ustęp 2 artykułu 87 Konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Regulamin wynagradzania nauczycieli zaliczany jest do grupy aktów prawa miejscowego. Zawiera on bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tym samym akt ten zamieszczony jest najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe, 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

Rafał Jurkowlaniec