WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.6.10.2019.RB

Wrocław, 30 października 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 2 i §5 ust. 3 we fragmencie: „na okres conajmnniej 1 miesiąca" uchwały nr X/99/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej i zespołach szkolno-przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Bolesławiec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bolesławiec na sesji w dniu 25 września 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr X/99/19 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej i zespołach szkolno-przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Bolesławiec – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr X/99/19 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) **§3 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967) - dalej: ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej;**

2) **§5 ust. 3 we fragmencie: „na okres conajmnniej 1 miesiąca" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 i art. 39 ust. 1 ustawy w związku z art. 91c ust. 1 ustawy i art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040) polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez wskazanie sytuacji, w której następuje zmiana wynagrodzenia nauczyciela w związku z przyznaniem dodatku funkcyjnego.**

I

W rozdziale 3 uchwały określono wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Przy czym według §3 ust. 2 uchwały: "Wysokość funduszu na dodatki motywacyjne w szkole nie może być niższa niż 4% rocznych wynagrodzeń zasadniczych zatrudnionych nauczycieli i 30% rocznego wynagrodzenia zasadniczego dyrektorów.".

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia §3 ust. 2 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 ustawy. W świetle normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia regulaminu wynagradzania rada gminy została bowiem upoważniona wyłącznie do określenia:

1) wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

2) szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokości i warunków 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 w ust. 3.

Zdaniem Organu Nadzoru, w ramach przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego gminy do określania, w regulaminie wynagradzania nauczycieli, wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół. Nałożenie, mocą §3 ust. 2 uchwały, na organ wykonawczy gminy obowiązku corocznego zabezpieczenia w budżecie określonej, minimalnej wysokości środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne, po pierwsze stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, a po drugie w sposób nieuprawniony wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie jego uprawnień do kształtowania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytolrialnego i jego inicjatywy w tym zakresie. Poza tym wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, jako wydatki bieżące dokonywane przez jednostki budżetowe, powinny być wyodrębnione w budżecie gminy (art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. "a" ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Na istotne naruszenie prawa, polegające na określeniu w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości planowanych w przyszłym budżecie gminy środków na poszczególne składniki wynagrodzenia nauczycieli, Organ Nadzoru zwracał Radzie Gminy uwagę w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 lipca 2019 r. (sygn. NK-N.4131.6.9.2019.RB) stwierdzającym nieważność §3 ust. 3 oraz §9, §10 i §11, uchwały nr VIII/87/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej i zespołach szkolno-przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Bolesławiec.

II

W §5 ust. 3 uchwały postanowniono: „Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje także nauczycielowi, którym czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora na okres conajmniej 1 miesiąca.”.

W ramach delegacji ustawowej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy brak jest upoważnienia do określania warunków wypłacania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. W odróżnieniu od brzmienia art. 30 ust. 6 pkt 2 i pkt 3 ustawy, które upoważniają m. in. do określenia warunków wypłacania określonych w nich składników wynagrodzenia.

Co istotne ustawodawca wprost w przepisie art. 39 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy określił daty przeszeregowania płacowego. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy: „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.”. Zgodnie zatem z brzmieniem art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy zmiana wysokości wynagrodzenia w związku z uzyskaniem prawa do dodatku funkcyjnego związanego z objęciem zastępstwa następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Zakwestionowany fragment §5 ust. 3 uchwały modyfikuje intencje ustawodawcy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”.

Dodatkowo zwraca się uwagę, że stosownie bowiem do art. 91c ust. 1 ustawy w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. W konsekwencji okresy, za które pracownik zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia regulują normy art. 80 i następnych Kodeksu pracy oraz wymienione wyżej regulacje Karty Nauczyciela. Regulamin wynagradzania nauczycieli nie stanowi przepisu szczególnego w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do dodatków. Wskazać należy, iż dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela o ile zostały przyznane i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. KN-I.4131.1.329.2019.23). Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 1146/17) wyjaśnił: „Ze sformułowania „szczegółowe warunki przyznawania dodatków" zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie sposób wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy.”.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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 ust. 1 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

Paweł Hreniak