



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 lutego 2008 r.

NK.II.0911-19/86 /08

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

§ 14 ust. 1 i § 18 uchwały Nr XIX/169/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie regulaminów wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2008 r. uchwałę Nr XIX/169/08 w sprawie regulaminów wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 lutego 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XIX/169/08 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 14 ust. 1 uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.),
2. § 18 uchwały z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w zw. z § 118 i w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

- 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 nadwymiarowe 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 i 4.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach 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. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

1.

W § 14 ust. 1 uchwały postanowiono, że: „Dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.”.

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapis § 14 ust. 1 uchwały Nr XIX/169/08 nie stanowi ani o wysokości dodatku funkcyjnego, ani nie stanowi szczegółowego warunku jego przyznawania.

Nadto zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy wynagrodzenie nauczycieli składa się m. in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy), zaś prawo do wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy). Zatem mocą ustaw - a nie regulaminu – wynagrodzenie zasadnicze i dodatki przysługują lub nie przysługują nauczycielowi w okresach nieobecności spowodowanej nieusprawiedliwioną nieobecnością w pracy, przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia lub w innych okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie. Powyższe kwestie regulują akty prawne rangi ustawowej, a więc postanowienia ich dotyczące nie wynikają z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, i nie mogą być w drodze uchwały rady gminy regulowane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku funkcyjnego zależy od zajmowanego stanowiska. Jeżeli nauczycieli spełnił wymagania określone

w rozporządzeniu i regulaminie, w wyniku czego został mu przyznany dodatek funkcyjny, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy. Zapis tego artykułu stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) **dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy**; 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawienia w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). 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.”

Trzeba wskazać, iż kwestię wynagrodzenia nauczyciela w okresie urlopu dla poratowania zdrowia określa art. 73 ust. 5 ustawy zgodnie z którym „nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54.”

Organ Nadzoru sygnalizował opisane wyżej naruszenie w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 13 marca 2007 r. nr NK.II.0911-19/146/07 (pkt 1 uzasadnienia).

2.

W § 18 uchwały postanowiono, że „Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu.”

Ustawa Karta Nauczyciela wprowadza zasadę, iż 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. Wyjątkiem od tej zasady jest art. 39 ust. 4 zgodnie z którym składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ustalenie czy wynagrodzenie należy wypłacić z dołu czy z góry należy do pracodawcy. Bowiem tylko pracodawca jest w stanie ustalić, które składniki wynagrodzenia mogą być ustalone jedynie na podstawie wykonanych już prac. Ustalenie to ma charakter indywidualny i w stosunku do każdego pracownika może mieć charakter odmienny. Wprowadzenie zatem zasady, iż składnik wynagrodzenia wypłacany jest z „dołu” lub z „góry” nie ma umocowania w ustawie i może w określonych przypadkach godzić w ustawowe prawa pracownika.

Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez Ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Nadto zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie dopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Także SN w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., nr 24, poz.704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

Rafał Jankowianiec