



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 17 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911/5/242/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 3 ust. 7 i § 4 ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku nr XXV/165/09 z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli, tj. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, mieszkaniowego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród, z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 647 ze zm.).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2009 r. Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę nr XXV/165/09 w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli, tj. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, mieszkaniowego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród – zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2009 r.

Za podstawę normatywną przyjęcia uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 6 w zw. z art. 91d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 647 ze zm., przywoływana dalej jako „ustawa”).

W myśl art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego w czasie roku kalendarzowego:

- 1) wysokość stawek, o których mowa w ust. 1 pkt. 2 (art. 30 ustawy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków (z zastrzeżeniem dopełniających przepisów ustawy – art. 33 i 34),
- 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 określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Ust. 6 art. 30 musi zostać odczytany razem z poprzedzającym go w obrębie tego artykułu ust. 1, który stanowi, że wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32 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.

W ocenie organu nadzoru, zakres przedmiotowy uchwały wychodzi poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy, co wyraża się w sposób następujący:

Regulując kwestie dotyczące dodatku motywacyjnego uchwała w § 3 ust. 7 stanowi: *„Dodatek motywacyjny zostaje nauczycielowi pomniejszony o 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. Przy ustaleniu wynagrodzenia za czas choroby, dodatek motywacyjny jest wliczany do podstawy wynagrodzenia”*.

W zakresie dodatku funkcyjnego uchwała w § 4 ust. 6 stanowi: *„dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu bezpłatnego oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze”*.

Należy wskazać, że przedmiotowa uchwała wprowadza ograniczenie w wypłacie dodatków: motywacyjnego i funkcyjnego – przez wprowadzenie możliwości wstrzymywania wypłaty prawidłowo przyznanych dodatków, w związku z zaistnieniem wskazanych w przepisach uchwały zdarzeń.

Kategoria „wstrzymywania wypłaty dodatku”, bo tak należy praktycznie tłumaczyć sens określenia okresów, za które określony dodatek nie przysługuje, nie jest tożsama z kategorią „wysokości stawek”, którą ustawodawca posługuje się w art. 30 ust. 6 pkt 1. Nie jest również tożsama z kategorią „warunków przyznawania”, o której mowa w tym przepisie.

W pierwszej kolejności należy przywołać argument odnoszący się ściśle do sposobu rozumienia „warunków przyznawania dodatku motywacyjnego”. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania upoważniony został do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w drodze rozporządzenia m.in. ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) zawiera wskazówkę interpretacyjną dla pojęcia „szczegółowych warunków przyznawania”.

W § 6 rozporządzenia „ogólne warunki przyznawania dodatku” dookreślone zostają przez przedstawienie kategorii osiągnięć zawodowych uzasadniających prawo do dodatku motywacyjnego. Regulamin wynagradzania ma za zadanie wskazać przykłady pożądanych zachowań w obrębie tych kategorii, np. kategorii: *„osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym”* odpowiada *„wprowadzanie innowacji, eksperymentów pedagogicznych”* itp. W ten sposób zachowana zostaje prawidłowość w relacji między przepisem regulującym daną kwestię w sposób ogólny, a przepisem mającym na celu jego konkretyzację, między „warunkami ogólnymi”, o których mowa w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy, a „warunkami szczegółowymi”, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1.

Cofanie/wstrzymywanie prawa do dodatku motywacyjnego nie jest konkretyzacją ogólnych warunków jego przyznawania, o których mowa w ustawie. W tym miejscu należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05 (opubl.: *„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”* z 2006 r. nr 3, s.79), w uzasadnieniu którego wyraźnie został sformułowany taki pogląd.

Argumentem wspólnym dla podważenia legalności wskazanych przepisów uchwały jest fakt, iż kwestie wstrzymywania wypłaty wymienionych dodatków uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej. W Karcie Nauczyciela wstrzymanie wypłaty wymienionych składników wynagrodzenia przewiduje art. 73 – w okresie urlopu dla poratowania zdrowia; art. 84 – w okresie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków. Art. 20 ust. 6 przesądza o utracie prawa do tych dodatków w wyniku przeniesienia nauczyciela w stan nieczynny. Tym samym przepisy uchwały nakładają się na materię już uregulowaną w ustawie. Jest to zabieg niedopuszczalny, ponieważ możliwość regulowania aktem prawa miejscowego poszczególnych spraw uregulowanych już w ustawach uzależniona jest od jednoznacznego upoważnienia ustawowego. Bezpodstawnym jest wyprowadzanie kompetencji normotwórczych w drodze domniemania objęcia zakresem upoważnienia materii w nim wprost niewymienionych. Powstająca w kontekście językowym i systemowym wątpliwość co do zakresu upoważnienia, musi być traktowana jako brak kompetencji normodawczej, w tym, używając języka doktryny prawa „objętym sferą cienia semantycznego”, zakresie. W szczególności kompetencja normodawcza nie może zostać wprowadzona przez wykorzystanie postulatu najefektywniejszej realizacji celu danego aktu (ustawy). Takie stanowisko zostało jednoznacznie wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. akt: U 3/97, (opubl.: *„Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”* 1997 r. nr 3–4, poz. 40).

Należy również zauważyć, że już samo powtarzanie treści przepisów ustawowych w aktach normatywnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego jest praktyką zasadniczo niedopuszczalną. „Informowanie” w akcie podustawowym o treści aktu wyższego rzędu nie należy do funkcji, jaką akt tego rodzaju pełni w systemie prawa (tak przykładowo: wyrok NSA z 16 VI 1992 r., II SA 99/92, opubl. „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1993 nr 2, poz. 44; wyrok NSA z 14 X 1999 r., II SA/Wr 1179/98, opubl. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000 nr 1, poz. 17; wyrok NSA z 28 II 2003 r., I SA/Lu 882/02, opubl. „Finanse Komunalne” 2003 nr 4 s. 53; wyrok NSA z 14 XI 2003 r., opubl. *Lex Polonica* nr 364460; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 X 2004 r., IV SA/ Wr 505/04; wyrok WSA w Gliwicach z 11 IX 2006 r., II SA/GL 1058/95, opubl. *Lex Polonica* nr 1519187). Wprowadzenie do tekstu uchwały parafrazy przepisu ustawowego narusza także § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Stwierdzić zatem należy, że Rada Miejska w Złotym Stoku nie miała podstaw prawnych dla wprowadzenia zakwestionowanych uregulowań w uchwale nr XXV/165/09 z dnia 23 marca 2009 r., ze względu na brak wyraźnego upoważnienia ustawowego do objęcia przedmiotowych zagadnień materią uchwały. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 7 oraz § 4 ust. 6 wymienionej uchwały w istotny sposób naruszają art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 647 ze zm.), co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do WSA we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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 JURKOWLANIEC