



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 grudnia 2017 r.

Poz. 4852



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.416 .2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/193/2017 Rady Gminy Kraśnik z dnia 27 października 2017r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/48/2015 Rady Gminy Kraśnik z dnia 23 października 2015r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Kraśnik, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu: „w szczególności” po słowach: „Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest”, w brzmieniu: „a dla dyrektora szkoły do wysokości 30%” oraz w brzmieniu: „7. Na dodatki motywacyjne w ciągu roku budżetowego przeznaczają się do 15% planowanych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/193/2017 Rady Gminy Kraśnik z dnia 27 października 2017r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/48/2015 Rady Gminy Kraśnik z dnia 23 października 2015r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Kraśnik, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu: „w szczególności” po słowach: „Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest”, w brzmieniu: „a dla dyrektora szkoły do wysokości 30%” oraz w brzmieniu: „7. Na dodatki motywacyjne w ciągu roku budżetowego przeznaczają się do 15% planowanych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/193/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 listopada 2017r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kraśnik podjęła na podstawie m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189).

Zgodnie z tym przepisem, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- 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 one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
 - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenie 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie.

Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w 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.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014r. poz. 416, z późn. zm.).

Wymienione w rozporządzeniu kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący może w ramach upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy jedynie je uszczegółwić.

Uchwałą Nr XXXIII/193/2017 Rada Gminy dokonała zmiany Regulaminu wynagradzania nauczycieli przyjętego uchwałą Nr XI/48/2015. Na mocy dokonanej zmiany, treść § 1 załącznika do uchwały Nr XI/48/2015 otrzymała nowe brzmienie.

Jak stanowi § 1 uchwały: „w załączniku do uchwały nr XI/48/2015 Rady Gminy Kraśnik z dnia 23 października 2015r. (...) wprowadza się zmianę polegającą na: - § 1 otrzymuje nową treść w brzmieniu: „1.1. Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest w szczególności: (...)”.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, iż określony katalog warunków przyznawania nauczycielowi dodatków motywacyjnych ma charakter otwarty.

Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, nie wymienione w uchwale kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego.

Tymczasem zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, z którego jasno wynika, iż kompetencje do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków posiada organ prowadzący szkołę, w tym wypadku rada gminy.

W wyroku z dnia 3 lipca 2008r.- sygn. akt III SA/Gd 80/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, iż przykładowe wyliczenie w uchwale przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego, niemające charakteru katalogu zamkniętego, może sugerować istnienie innych, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku.

Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych.

Sąd zwrócił również uwagę, że sformułowanie „w szczególności” użyte przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż nie spełnia określonego w nim wymogu szczególowości.

Ponadto, w § 1 uchwały wprowadzono regulację, zgodnie z którą § 1 załącznika do uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: „4. Określa się górną granicę wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczyciela do wysokości 20% a dla dyrektora do wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego posiadającego tytuł magistra z przygotowaniem pedagogicznym”.

Powyższą regulacją Rada Gminy zróżnicowała wysokość dodatku motywacyjnego w zależności od tego, czy dodatek ten ma być przyznany nauczycielowi czy dyrektorowi szkoły.

Za kryterium, które decyduje o wysokości dodatku, obok warunków określonych w § 1 ust. 1 Regulaminu, Rada uznała zatem zajmowanie przez nauczyciela funkcji kierowniczej w szkole.

Takim unormowaniem Rada naruszyła jedną z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP – zasadę równości.

Zgodnie bowiem z art. 32 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2).

Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania.

Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej.

W tym kontekście należy stwierdzić, że nie ma żadnych istotnych i racjonalnych przesłanek, które pozwalałyby Radzie odmiennie traktować nauczycieli i dyrektorów szkół w kwestii ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego po spełnieniu przez te osoby jednakowych przesłanek określonych w uchwale.

Trzeba bowiem mieć na uwadze, że dodatek motywacyjny ma z reguły charakter okresowy i przysługuje w okresie, na który został przyznany, nie posiada natomiast charakteru funkcyjnego.

To zapatrywanie potwierdzają wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 26 kwietnia 2006 r.- sygn. akt IV SA/Wr 274/05 oraz z dnia 10 września 2013r.- sygn. akt IV SA/Wr 315/13.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały, ust. 7 w § 1 załącznika do uchwały zmienianej otrzymuje brzmienie: „7. Na dodatki motywacyjne w ciągu roku budżetowego przeznaczają się do 15% planowanych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będący aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego oraz zawierać normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny.

Zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stanowiąc normę planistyczną dotyczącą budżetu, wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowiącej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, *literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia*

w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Przyjmuje się, że normy kompetencyjne nie podlegają wykładni rozszerzającej. Jeżeli zatem organ stanowiący wychodzi wyraźnie poza wytyczne zawarte w stosownym upoważnieniu, to dopuszcza się naruszenia prawa, które skutkują stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyroki NSA: z 28 stycznia 2010 r., I OSK 1518/09; z 29 maja 2009 r., I OSK 180/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2010 r., IV SA/Wr 257/10).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/193/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kraśnik