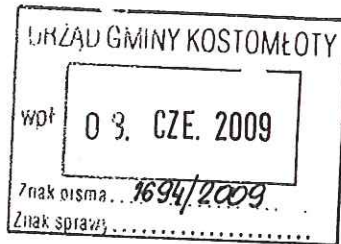




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-12357/09



Wrocław, dnia 3 czerwca 2009 r.

P. J. Gondek
dr P. A. Orzechowski

M

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 § 3 ust. 8 i 10, § 5 ust. 3 uchwały, pkt 2-6 załącznika nr 2 oraz pkt 1-5 i 7 załącznika nr 3 uchwały Rady Gminy Kostomłoty Nr XXXIV/178/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych podległych Gminie Kostomłoty z powodu istotnego naruszenia, art. 39 ust. 1, ust. 3, ust. 4 Karty Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) w związku z § 118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2009 r. uchwałę Nr XXXIV/178/09 w sprawie przyjęcia regulaminu dodatków do wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych podległych Gminie Kostomłoty.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 maja 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- I. § 3 ust. 8 z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej,
- II. § 3 ust. 10 z istotnym naruszeniem § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy,
- III. § 5 ust. 3 z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela w związku z § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej,
- IV. pkt 2-6 załącznika nr 2 oraz pkt 1-4 załącznika nr 3 bez podstawy prawnej, pkt 5 i 7 załącznika nr 3 z istotnym naruszeniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.

Ad. I. Mocą § 3 ust. 8 Rada Gminy postanowiła: „*Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje w okresie zajmowania stanowiska kierowniczego lub wykonywania zadań, za które przysługuje dodatek. Jeżeli stanowisko kierownicze lub funkcyjne powierzono nauczycielowi na okres nie obejmujący pełnych miesięcy, dodatek funkcyjny wypłaca się w wysokości proporcjonalnej do czasu pełnienia związanych z nim obowiązków*”

Ustawodawca w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela określił obligatoryjne elementy wynagrodzenia nauczyciela, którym zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 jest m. in. dodatek funkcyjny. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

Okoliczności, w jakich należy wypłacić dodatki z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela są identyczne, jak okoliczności wypłaty wynagrodzenia zasadniczego, a wynikają z przepisów Karty Nauczyciela oraz Kodeksu pracy. Wskazać należy również, że rada miejska, działając na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, posiada kompetencję m. in. do określenia „szczegółowych warunków przyznawania i wysokości dodatków”. Warunki przyznawania dodatków to nic innego, jak przesłanki, jakie należy spełnić, by uzyskać prawo dodatku.

Podejmując zapis § 3 ust. 8 uchwały Rada wykroczyła poza upoważnienie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, bowiem określiła moment utraty prawa do dodatku, co zostało już uregulowane w Karcie Nauczyciela. W myśl bowiem art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela 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”.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Ad. II Mocą § 3 ust. 10 Rada Gminy postanowiła: „*Nauczycielowi pełniącemu funkcje kierowniczą przysługuje tylko jeden dodatek funkcyjny, a w razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków funkcyjnych przysługuje dodatek wyższy*”.

Powyższe uregulowanie jest niezgodne z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.), według którego do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którzy sprawują funkcje: wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela -

konsultanta i opiekuna stażu. Powyższy zapis oznacza, iż dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi oddzielnie za sprawowanie każdej z tych funkcji, niezależnie od siebie. Ustawodawca nie przewidział bowiem takiej sytuacji, w której w przypadku zbiegu kilku uprawnień do uzyskania dodatku funkcyjnego z tytułu sprawowania przez nauczycieli kilku funkcji, przysługuje im jeden wyższy dodatek. Rada Gminy podejmując § 3 ust. 10 uchwał pozbawiła nauczycieli sprawujących funkcję kierowniczą oraz dodatkową jeszcze jakąś inną funkcję, np. doradcy metodycznego, części należnego im wynagrodzenia. W ocenie organu nadzoru obowiązujące przepisy nie dają radzie gminy do tego upoważnienia.

Ad. III. Mocą § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Dodatek za warunki pracy wypłacany jest miesięcznie z góry.*”

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis jest modyfikacją uregulowania art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela. Artykuł 39 ust. 3 Karty 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 określić, 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.

Aktualne pozostają tu wywoły w pkt I niniejszego Rozstrzygnięcia Nadzorczo, dotyczące zakazu powtarzania i modyfikacji postanowień aktów hierarchicznie wyższych.

Ad. IV. W pkt. 2-6 załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy uchwaliła sposób obliczania w szkołach prowadzonych przez Gminę Kostomłoty liczby etatów: bibliotekarzy, pedagogów psychologów, wychowawców świetlicy oraz innych specjalistów. W załączniku nr 3 do uchwały Rada Gminy uchwaliła dodatkowo wytyczne do projektów organizacyjnych szkół, dla których gmina jest organem prowadzącym. W pkt. 1-4 wytycznych została określona liczba etatów pracowników obsługi technicznej szkółach (sprzątaczek, kucharek, pomocy kuchennych itp.). W pkt 5 załącznika nr 3 Rada Gminy uregulowała, że *w szkołach powyżej 12 oddziałów tworzy się stanowisko wicedyrektora*. Mocą pkt 7 załącznika nr 3 uchwały Rada Gminy postanowiła: *Jeśli liczba uczniów w klasach po połączeniu nie przekracza 22, zajęcia odbywają się na zasadzie łączonej. Łączenie zajęć może być całkowite lub częściowe w zależności od specyfiki przedmiotu.*

Zgodnie z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty oraz bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy nie ma jednak kompetencji do określania liczby etatów w szkołach, zarówno nauczycieli jak i pracowników technicznych, gdyż w obowiązującym porządku prawnym nie występują przepisy, który by ją upoważniał do tego typu regulacji.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kostomłoty, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Uchwalając pkt. 5 załącznika nr 3 do uchwały Rada Gminy zmodyfikowała § 12 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej, stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.), który brzmi: 1. W szkole, która liczy co najmniej 12 oddziałów, tworzy się stanowisko wicedyrektora. 2. Dyrektor szkoły, za zgodą organu prowadzącego szkołę, może tworzyć dodatkowe stanowiska wicedyrektorów lub inne stanowiska kierownicze.

Regulacja zawarta w pkt. 7 załącznika nr 3 uchwały jest sprzeczna z § 5 ust. 7 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej, stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Zgodnie z § 5 ust. 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia w szkołach działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych dopuszcza się organizację nauczania w klasach łączonych, w tym połączenie zajęć prowadzonych w oddziale przedszkolnym dla dzieci 6-letnich i zajęć prowadzonych w klasie I. Niedopuszczalne jest więc uzależnienie nauki w klasach łączonych, tylko i wyłącznie od liczby dzieci w klasie. Oczywiście jest także, że tego typu zapis zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty może być zamieszczony wyłącznie w statucie szkoły.

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 i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. 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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47)

potwierdził, iż nawet powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowiak