

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.20.2017.AHOR

z dnia 31 stycznia 2017 r.

Rada Gminy Wymiarki

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 pkt 5, § 3, § 7 ust. 5, § 12 co do zwrotu : „z mocą od 1 stycznia 2017 r.” Uchwały Nr XXX/125/2016 Rady Gminy Wymiarki z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagradzania w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wymiarki.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2016 r. Rada Gminy Wymiarki podjęła Uchwałę Nr XXX/125/2016 w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagradzania w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Wymiarki. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2017 r.

Rada Gminy Wymiarki podjęła ww. akt w oparciu o art. 30 ust. 6, 6a i art. 54 ust 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.) – dalej jako ustawa. Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy 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 (to jest dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem 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 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. Natomiast stosownie do art. 54 ust. 3 ustawy: nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1 (zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców), posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Wymiarki stanowiąc przepisy § 2 pkt 5, § 3 oraz § 7 ust. 5 przekroczyła przyznaną jej delegację ustawową. W § 2 pkt 5 Rada postanowiła, że ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o roku szkolnym – należy przez to rozumieć okres pracy szkoły od 1 września danego roku do 31 sierpnia roku następnego. Należy zauważyć, że sam ustawodawca w art. 63 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.) przesądził o tym, jak należy rozumieć pojęcie rok szkolny. Zgodnie z tym przepisem „Rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku”. Lokalny prawodawca nie jest uprawniony do definiowania pojęć ustawowych, a tym bardziej do ich modyfikowania.

Zdaniem organu nadzoru wykracza poza delegację ustawową regulacja zawarta w § 3 przedmiotowej uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, że "Dyrektor zobowiązany jest do kształtowania wynagrodzeń nauczycieli w sposób umożliwiający zachowanie średniego wynagrodzenia dla poszczególnych stopni awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela (ust. 1); Do obliczania średniej wynagrodzeń nauczycieli, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia na kolejny rok kalendarzowy, przyjmuje się osoby zatrudnione w pełnym i niepełnym wymiarze godzin (ust. 2); Liczbą osób przyjętą do obliczeń jest sumą liczby osób zatrudnionych na pełny etat i etatów przeliczeniowych wynikających z zatrudnienia osób w niepełnym wymiarze godzin. (ust. 3). Dyrektywa z art. 30 ust. 6 ustawy, by podejmując uchwałę dotyczącą wynagradzania nauczycieli, uwzględnić przewidywaną strukturę zatrudnienia, w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli (stażysty, kontraktowego, nauczyciela mianowanego, dyplomowanego), została skierowana do lokalnego prawodawcy. To Rada podejmując uchwałę ma obowiązek uwzględnić przewidywaną strukturę zatrudnienia. Tymczasem z art. 30 ust. 6 ustawy nie wynika uprawnienie dla Rady do nakładania na dyrektora obowiązków w tym zakresie. Kompetencje organów samorządu terytorialnego do określania wysokości oraz sposobów obliczania i warunków wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli sprowadzają się jedynie do tego zakresu czynności, które zostały na organ stanowiący gminy scedowane przez ustawodawcę, a każde przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 7 ust. 5 Rada postanowiła, że „Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane”. Tymczasem jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 274/05, „Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do ustalenia w ramach regulaminu jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Mieści się w nim tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe. Sposób obliczania wynagrodzenia nauczyciela za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, narusza prawo, jeśli spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny nadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy”. Oznacza to, iż w przypadku godzin nadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw rada gminy nie określa warunków nabycia prawa do wynagrodzenia, a jedynie realizację tego prawa, warunki obliczania i wypłacania, a więc wskazywanie na jakiej podstawie ustalone jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób w jaki jest ono wypłacane. Ustalenie zatem przez radę gminy w jakich okolicznościach przysługuje wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wykracza poza delegację określoną w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru również § 12 badanej uchwały, czyli przepis o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 9 stycznia 2017 r. pod poz. 89, zaś sam wniosek o jej ogłoszenie został złożony dzień wcześniej. Natomiast zgodnie z § 12 „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą od 1 stycznia 2017 r.”. Rada Gminy Wymiarki zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować,

iz zakresy przedmiotowych tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów. Natomiast jeśli intencją lokalnego prawodawcy było nadanie badanemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej (abstrahując od jej prawnej dopuszczalności), to winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i ma zastosowanie do dodatków i innych składników wynagrodzenia przyznawanych nauczycielom począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r.”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek