

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.26.2020.TDom

z dnia 26 lutego 2020 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII.392.2020 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w części dotyczącej §15.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 stycznia 2020 Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 30 ust. 6, 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2020 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem, albowiem narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6, 6a ustawy Karta Nauczyciela.

Uchwała w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, a więc aktów normatywnych obowiązujących na określonej części terytorium państwa, a w ujęciu funkcjonalnym jego moc została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. K 19/17, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W niniejszej sprawie wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie wynagrodzenia nauczycieli przez organy prowadzące szkołę będące jednostkami samorządu terytorialnego jest wskazany w podstawie prawnej kontrolowanej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. 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, z zastrzeżeniem art. 33-34a, 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. Przepis ten stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym, tj. w regulaminie wynagradzania nauczycieli.

W ocenie organu nadzoru postanowienie zawarte w §15 badanego regulaminu wynagradzania nauczycieli określające zasady przyznawania tzw. dodatku kompensacyjnego wykracza poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Zielona Góra dodatek kompensacyjny jest rekompensatą utraconego dodatku wiejskiego, o którym mowa w art. 54 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela dla nauczycieli zatrudnionych przed 1 stycznia 2015 r. w szkołach na terenie Gminy Zielona Góra. Zgodnie z Deklaracją nr LXVI.1.2014 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 6 maja 2014r. w sprawie połączenia Miasta Zielona Góra i Gminy Zielona Góra w jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. Miasto na prawach powiatu, zapewniono nauczycielom pracującym w szkołach Gminy Zielona Góra wysokość uposażenia wynikającego z Karty Nauczyciela. Niewątpliwie taki składnik wynagrodzenia nie stanowi żadnego z dodatków o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela. Należy także rozważyć czy dodatek kompensacyjny stanowi *świadczenie wynikające ze stosunku pracy* w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, skoro niewątpliwie stanowi składnik przychodu osiąganego przez nauczyciela jako pracownika u jego pracodawcy (szkoły) z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. W ocenie organu nadzoru *świadczenie wynikające ze stosunku pracy* w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela stanowią jedynie te elementy wynagrodzenia, do których przyznawania samorząd ma upoważnienie z mocy Karty Nauczyciela lub innych ustaw (por. wyrok WSA we Wrocławiu sygn. akt IV SA/Wr 257/10), zaś na mocy art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela organ stanowiący może jedynie określać wysokość i warunki wypłacania danego składnika wynagrodzenia, a nie tworzyć nowe świadczenie. Wynika to wprost z treści tego przepisu, zgodnie z którym organ stanowiący określa jedynie wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia. Takie stanowisko wynika z tego, że składniki wynagrodzenia nauczycieli są ściśle określone przez ustawodawcę, albowiem środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli powinny być zagwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego, że Miasto Zielona Góra nie ma uprawnienia wynikającego z ustaw do zapłaty tzw. dodatku kompensacyjnego, stanowiącego rekompensatę utraconego dodatku wiejskiego, to składnik tego wynagrodzenia nie może być poczytywany jako *świadczenie wynikające ze stosunku pracy* w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela, a co za tym idzie, jego regulacja nie została poddana unormowaniu przez Radę Miasta Zielona Góra w drodze regulaminu wynagradzania nauczycieli. Konkludując stwierdzić trzeba, iż ustanowienie prawa i określenie warunków wypłacania tzw. dodatku kompensacyjnego nie leży w kompetencji Rady Miasta Zielona Góra.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela regulamin wynagradzania nauczycieli podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Brak takiego wymaganego "uzgodnienia" powoduje, że podjęta uchwała

jest niezgodna z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela. W niniejszej sprawie badany regulamin wynagradzania został uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, za wyjątkiem jego rozdziału 6 dotyczącego dodatku kompensacyjnego. Należy pamiętać, że treść projektu regulaminu poddana uzgodnieniu ze związkami zawodowymi nie może ulec zmianie po uzyskaniu stanowiska przedstawicieli organizacji zrzeszającej nauczycieli. W takim wypadku instytucja uzgodnienia uległaby całkowitemu wypaczeniu. Ustawowy zwrot - regulamin podlega uzgodnieniu - ogranicza luz decyzyjny rady gminy i nie może być tak, że w sytuacji, kiedy doszło do oczywistego uzgodnienia treści projektu regulaminu, podejmowana jest uchwała w istotny sposób odbiegająca od poczynionych uzgodnień. Nie ma żadnych podstaw, aby uznać, że raz przeprowadzona procedura uzgodnienia projektu regulaminu obejmuje późniejsze zmiany, wprowadzone podczas obrad rady gminy nad danym aktem prawa miejscowego. Obowiązek konsultacji z organizacją związkową (organizacjami związkowymi) zmienionego projektu regulaminu wynagradzania jest w tym rozumieniu bezwzględny. Obowiązek ten cechuje także uprzedniość, co oznacza, że rada gminy może debatować tylko nad wcześniej uzgodnionym projektem aktu. Jeśli podczas obrad rady dostrzeżona zostanie potrzeba zmiany skonsultowanych uregulowań, należy procedurę uzgodnieniową powtórzyć. Nie ma przy tym znaczenia zakres zmian dokonywanych w projekcie przez radę gminy (wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 140/09).

Zatem uchwała w kwestionowanym zakresie istotnie narusza prawo i podlega stwierdzeniu nieważności również z powodu niepoddania uzgodnieniu fragmentu tego regulaminu dotyczącego rozdziału 6.

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć jak wyżej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli