

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 8 czerwca 2009 r.

NK.II.ZCH.0911-112/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337 z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 w części: „Zwiększenie, zmniejszenie lub całkowite pozbawienie dodatku motywacyjnego, może nastąpić w okresie poprzedzającym co najmniej 2 tygodniowy okres wypowiedzenia, który powinien kończyć się ostatniego dnia miesiąca. Postanowienie o zwiększeniu, zmniejszeniu lub pozbawieniu dodatku motywacyjnego powinno być przekazane zainteresowanemu w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem. Zainteresowany ma prawo odwołania się w ciągu 7 dni od każdej z wymienionych decyzji do organu prowadzącego szkołę”, § 6 ust. 4, § 7 ust. 1 w części: „lub realizowanego” (akapit 5) uchwały Nr XIX/92/09 Rady Gminy Grodzisk z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.

UZASADNIENIE

W dniu 30 kwietnia 2009 r. Rada Gminy Grodzisk podjęła uchwałę Nr XIX/92/09 w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego, która w dniu 8 maja 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż § 3 ust. 1 w części: „Zwiększenie, zmniejszenie lub całkowite pozbawienie dodatku motywacyjnego, może nastąpić w okresie poprzedzającym co najmniej 2 tygodniowy okres wypowiedzenia, który powinien kończyć się ostatniego dnia miesiąca. Postanowienie o zwiększeniu, zmniejszeniu lub pozbawieniu dodatku motywacyjnego powinno być przekazane zainteresowanemu w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem. Zainteresowany ma prawo odwołania się w ciągu 7 dni od każdej z wymienionych decyzji do organu prowadzącego szkołę”, § 6 ust. 4, § 7 ust. 1 w części: „lub realizowanego” (akapit 5) uchwały Nr XIX/92/09 Rady Gminy Grodzisk z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 1 czerwca 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy w części § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawarła zapis stanowiący, iż „zwiększenie, zmniejszenie lub całkowite pozbawienie dodatku motywacyjnego, może nastąpić w okresie poprzedzającym co najmniej 2 tygodniowy okres wypowiedzenia, który powinien kończyć się ostatniego dnia miesiąca. Postanowienie o zwiększeniu, zmniejszeniu lub pozbawieniu dodatku motywacyjnego powinno być przekazane zainteresowanemu w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem. Zainteresowany ma prawo odwołania się w ciągu 7 dni od każdej z wymienionych decyzji do organu prowadzącego szkołę”.

Analiza powyższych regulacji wykazała, iż zostały one podjęte bez umocowania prawnego.

Należy mieć na uwadze, iż w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) zawarta jest delegacja dla organów prowadzących szkoły do określenia wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

Jednocześnie w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku 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. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) określone zostały ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, do których należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem; 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Należy podkreślić, iż organ stanowiący gminy upoważniony jest do uszczegółowienia w/w ogólnych przesłanek dotyczących przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego tj. sformułowania szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia jego wysokości. Zatem, jedynie takie działania znajdują umocowanie w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa.

Zasadę tą potwierdza wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r. wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 440/08) stanowiący, iż „przyznanie dodatku motywacyjnego uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w § 6 rozporządzenia. Rada upoważniona jest do dookreślenia tychże przesłanek”.

Uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Grodzisk w niniejszym zakresie zostało zatem podjęte bez stosownego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa. Okres wypowiedzenia, o którym w mowa w kwestionowanej części § 3 ust. 1 nie może decydować o zwiększeniu, zmniejszeniu lub całkowitym pozbawieniu dodatku motywacyjnego. Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż Rada Gminy w § 6 ust. 4 określiła, że w razie zbiegu prawa do dodatków, o których mowa w ust. 2 i 3 (dodatki z pracą w warunkach trudnych lub uciążliwych) nauczycielowi przysługuje jeden korzystniejszy dodatek.

Organu nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższa regulacja dokonana została bez wymaganego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielowi pracującemu w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Rozporządzenie 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 oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) będące aktem wykonawczym do Karty Nauczyciela, zawiera w § 8 i w § 9 katalog warunków, w których praca jest podstawą przyznania dodatków.

Z powyższych przepisów rozporządzenia wynika, że dodatek za warunki pracy to w istocie dwa dodatki: za pracę w trudnych warunkach oraz za pracę w warunkach uciążliwych. Dowodem na to jest użycie alternatywy rozłącznej w art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, który stanowi, iż dodatek przysługuje „nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach”.

Ponadto, umieszczenie w osobnych jednostkach redakcyjnych cytowanego rozporządzenia wykazów prac uprawniających do otrzymania dodatków jest również potwierdzeniem istnienia dwóch odrębnych dodatków. Wykonywanie pracy w warunkach wskazanych w rozporządzeniu jest samodzielną podstawą przyznania dodatku. Zapis § 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały jest zaprzeczeniem tej zasady i powoduje, że w przypadku zbiegu prawa do obu dodatków w wyniku realizowania przez nauczyciela zajęć w warunkach trudnych i w warunkach uciążliwych, otrzymywać on będzie tylko jeden dodatek, co jest niezgodne z przepisami zarówno Karty Nauczyciela jak i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

W § 7 ust. 1 (akapit 5) przedmiotowej uchwały ustalono, że „miesięczną liczbę godzin obowiązkowego lub realizowanego wymiaru godzin nauczyciela, o której mowa w ust. 4, uzyskuje się mnożąc odpowiedni wymiar godzin przez 4,16 z zaokrągleniem do pełnych godzin w ten sposób, że czas zajęć do 0,5 godziny pomija się, a co najmniej 0,5 godziny liczy się za pełną godzinę”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż powyższe uregulowanie zostało dokonane sprzecznie z § 2 ust. 2 cyt. już rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem prawa, wysokość stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela, oblicza się, dzieląc odpowiednią minimalną stawkę wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela wynikającą z tabeli, o której mowa w ust. 1, przez miesięczną liczbę godzin będącą wynikiem pomnożenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, przez 4,16 – z zaokrągleniem do pełnych godzin, w ten sposób, że czas zajęć do 0,5 godziny pomija się, a co najmniej 0,5 godziny liczy się za pełną godzinę.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż miesięczna liczba obowiązkowego wymiaru godzin dla nauczyciela jest wynikiem pomnożenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin przez liczbę 4,16 - z zaokrągleniem do pełnych godzin, w ten sposób, że czas zajęć do 0,5 godziny pomija się, a co najmniej 0,5 godziny liczy się za pełną godzinę.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy ustalając brzmienie § 7 ust. 1 (akapit 5) w części: „lub realizowanego” przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszyła § 2 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia, poprzez określenie, iż mnożąc odpowiedni wymiar godzin przez 4,16 uzyskuje się miesięczną liczbę godzin realizowanego wymiaru godzin nauczyciela. W aspekcie merytorycznym istotne jest podkreślenie, iż z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej uchwale należy uporządkować jednostki redakcyjne nadając akapitom w poszczególnych paragrafach kolejne numery ustępów i punktów. Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w szczególności z Działem I Rozdział 7 „Oznaczenie przepisów ustawy i ich systematyzacja”, które odpowiednio stosuje się do projektów uchwał (§ 143 w/w rozporządzenia).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 w części: „Zwiększenie, zmniejszenie lub całkowite pozbawienie dodatku motywacyjnego, może nastąpić w okresie poprzedzającym co najmniej 2 tygodniowy okres wypowiedzenia, który powinien kończyć się ostatniego dnia miesiąca. Postanowienie o zwiększeniu, zmniejszeniu lub pozbawieniu dodatku motywacyjnego powinno być przekazane zainteresowanemu w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem. Zainteresowany ma prawo odwołania się w ciągu 7 dni od każdej z wymienionych decyzji do organu prowadzącego szkołę”, § 6 ust. 4, § 7 ust. 1 w części: „lub realizowanego” (akapit 5) uchwały Nr XIX/92/09 Rady Gminy Grodzisk z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagradzania, a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego, jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli