

NK-II.4131.2.127.2011.ZCH

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. 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, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113 i Nr 134, poz. 777)

stwierdzam nieważność

§ 3, § 4 ust. 2, § 6 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 11 ust. 3 w części: „Nauczanie indywidualne dziecka zakwalifikowanego orzeczeniem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej do kształcenia indywidualnego”, § 12 ust. 4 i 5, § 13 ust. 3, § 14 ust. 3 lit. b) w części: „i organem nadzoru pedagogicznego”, § 19, § 20, § 21 załącznika do uchwały Nr X.65.2011 Rady Gminy Szudziałowo z dnia 20 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Szudziałowo.

Uzasadnienie

W dniu 20 września 2011 r. Rada Gminy Szudziałowo podjęła uchwałę Nr X.65.2011, która w dniu 30 września 2011 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów wskazanej wyżej uchwały zostało podjętych z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 24 października 2011 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy w § 6 ust. 2, § 10 ust. 2, § 12 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały określiła sytuacje, w których nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny, funkcyjny oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, w § 4 ust. 2 określono warunki wypłacania dodatku za wysługę lat, zaś w § 12 ust. 5 oraz § 13 ust. 3 zasady przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Szudziałowo rozwiązania nie znajdują umocowania w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa.

Zgodnie bowiem z normą kompetencyjną zawartą 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.), upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie m. in. wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, dodatku za warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, ustawodawca określił jednocześnie granice przyznanej kompetencji prawotwórczej, która daje radzie gminy uprawnienie do konkretyzacji, w postaci norm prawa miejscowego, uregulowań dotyczących materii nim objętej. Stanowiąc w powyższym zakresie, rada gminy zobowiązana jest również do uwzględnienia regulacji zawartych w rozporządzeniu 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.). Z w/w przepisów prawa jednoznacznie wynika, że rada gminy ma określić wysokość stawek dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące tychże dodatków wykraczają poza ramy przyznanego przez ustawodawcę uprawnienia do decydowania w przedmiotowym zakresie.

Takie stanowisko organu nadzoru znajduje poparcie w obowiązującej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którą wskazanie przez radę gminy sytuacji, kiedy nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny, funkcyjny lub za warunki pracy, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela i w istocie prowadzi do pozbawienia nauczyciela tych dodatków. Kompetencja Rady do stanowienia w niniejszym aspekcie umożliwia jedynie ustalanie wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków, nie istnieje natomiast możliwość odbierania nauczycielom elementów wynagrodzenia przyznanych ustawą (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 440/08).

Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 cyt. ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący w ramach regulaminu ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw. Ustawodawca nie objął natomiast upoważnieniem uprawnienia organu jednostki samorządu terytorialnego do ustalania warunków i zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się zatem upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Postępowanie nadzorcze wykazało również, iż Rada Gminy w § 6 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały określiła szczegółowe kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego, które są niezgodne z zapisami cyt. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Ogólny warunek przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawarty w § 6 pkt 4 w/w rozporządzenia odnosi się do zadań dydaktyczno wychowawczych wskazanych w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, zaś kryteria

przyznawania dodatku motywacyjnego wymienione w § 6 ust. 1 Regulaminu określają jakość świadczonej pracy. Przyjęcie powyższych sformułowań jest w ocenie organu nadzoru prawnie nieuzasadnionym zabiegiem legislacyjnym, nie znajdującym umocowania w obowiązujących przepisach prawa.

Rada Gminy Szudziałowo w § 11 ust. 3 ustaliła m.in., iż za pracę w trudnych warunkach uznaje się nauczanie indywidualne dziecka zakwalifikowanego orzeczeniem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej do kształcenia indywidualnego. Przyjęta regulacja jest sprzeczna z § 8 pkt 8 cyt. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r., który stanowi, iż za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli zajęć dydaktycznych i wychowawczych w specjalnych przedszkolach (oddziałach), szkołach (oddziałach) specjalnych oraz prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Rada Gminy w § 14 ust. 3 lit. b) ustaliła, że nagrody nauczycielom przyznaje ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 – Wójt w porozumieniu z organizacjami związkowymi i organem nadzoru pedagogicznego. Powyższa regulacja w zakresie, w jakim przekazuje uprawnienie do konsultacji organowi nadzoru pedagogicznego nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) określającym zadania kuratora oświaty. Uregulowanie to zostało zatem podjęte bez stosownego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa. Rada Gminy Szudziałowo 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.

Ponadto Rada Gminy w § 3, § 19, § 20 i § 21 zawarła regulacje, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Zarówno kwestie wynagrodzenia zasadniczego, jak i zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy stanowią zapisy, których umieszczenie w przedmiotowym Regulaminie stanowi przekroczenie przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, może zawierać jedynie takie regulacje, które należą do zakresu kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydane zostały na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz w celu jej wykonania. Rada Gminy stanowiąc przepisy prawa miejscowego powinna zatem dostosowywać ich treść ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji.

Powyższe naruszenia prawa mają charakter istotny, dlatego też skutkują stwierdzeniem nieważności § 3, § 4 ust. 2, § 6 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 11 ust. 3 w części: „Nauczanie indywidualne dziecka zakwalifikowanego orzeczeniem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej do kształcenia indywidualnego”, § 12 ust. 4 i 5, § 13 ust. 3, § 14 ust. 3 lit. b) w części: „i organem nadzoru pedagogicznego”, § 19, § 20, § 21 załącznika do uchwały Nr X.65.2011 Rady Gminy Szudziałowo z dnia 20 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Szudziałowo.

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

Otrzymuje:

Rada Gminy Szudziałowo