

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.2.140.2011.AR**  
**WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 8 grudnia 2011 r.

Działając 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 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675)

**stwierdzam nieważność**

§ 4. ust. 3 i 4 , § 5 w części zdania ”na czas określony, nie krótszy niż 5 miesięcy i nie dłuższy niż 10 miesięcy-semesteralnie; za wakacje wypłaca się średnią urlopową”, § 6 ust. 1 pkt 2 i 3, § 9 ust. 2, § 17-23 oraz § 27 załącznika do uchwały Nr X/68/11 Rady Gminy Czeremcha z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i w szkołach prowadzonych przez Gminę Czeremcha.

## Uzasadnienie

W dniu 4 listopada 2011 r. Rada Gminy Czeremcha podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i w szkołach prowadzonych przez Gminę Czeremcha, która w dniu 10 listopada 2011 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niniejsza uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 2 grudnia 2011 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności jej części.

W § 4 ust. 3 i 4 załącznika do niniejszej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż „dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, które otrzymuje wynagrodzenie, chyba że przepis szczegółowy stanowi inaczej” oraz że „dodatek ten przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki na dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela ( Dz. U. Nr 97 poz. 674 z późn. zm. ) Rada Gminy posiada kompetencję do określenia w drodze regulaminu między innymi wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Należy podkreślić, że ustawodawca przyznał Radzie Gminy uprawnienie do stanowienia szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, ale wyłącznie jako rozwinięcie ogólnych warunków przyznawania tych dodatków. Zapis przywołanego wyżej § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały nie stanowi ani o wysokości dodatku za wysługę lat ani o szczegółowych warunkach jego przyznawania. Regulacja ta dotyczy kwestii wypłacania poszczególnego składnika wynagrodzenia, jakim zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela jest dodatek za wysługę lat.

Ponadto w art. 80 w zdaniu drugim ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy ( Dz. U. Nr 21 poz. 94 z późn. zm. ) stwierdza się, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela może być oczywiście uznany za przepis prawa pracy w rozumieniu wskazanej wyżej regulacji Kodeksu Pracy, jednak uchwalony na jego podstawie regulamin wynagradzania nauczycieli musi odpowiadać zakresowi zagadnień wskazanym przez ustawodawcę. W przypadku dodatku za wysługę lat kompetencja Rady Gminy jest ograniczona przez ustawodawcę nie tylko poprzez przyznanie uprawnienia do uregulowania kwestii wysokości czy szczegółowych warunków jego przyznania, ale także przez konieczność uwzględnienia art. 33 Karty Nauczyciela, gdzie ustawodawca sam rozstrzyga o kwestii wysokości tego dodatku, a ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania upoważnił do określenia przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 368/08).

Rad Gminy w § 5 załącznika do niniejszej uchwały umieszczając zapis, iż „dodatek motywacyjny przyznaje się nauczycielom, stosownie do spełnienia kryteriów, o których mowa w § 6, na czas określony, nie krótszy niż 5 miesięcy i nie dłuższy niż 10 miesięcy-semestralnie; za wakacje wypłaca się średnią urlopową” przekroczyła delegację ustawową stanowiącą podstawę prawną niniejszej uchwały.

Rada Gminy Czeremcha, realizując uprawnienia wynikające z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, miała obowiązek ścisłego przestrzegania granic kompetencji zakreślonych tym przepisem. Naruszenie tych granic, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.

Natomiast w § 6 określono kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego. Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określone zostały przepisami 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.). Należą do nich:

- 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

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu.

Rada podejmując uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli winna stosować przepisy wskazanych aktów prawnych, tj. uszczegółwić ogólne, wymienione przez ustawodawcę warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Warunki, które zostały określone w § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 załącznika do niniejszej uchwały są to podstawowe obowiązkami nauczyciela jako pracownika jednostki samorządowej, a nie przesłanką do uzyskania dodatku motywacyjnego. Uszczegółwione warunki przyznania dodatku motywacyjnego powinny być przesłankami merytorycznymi, jasno sprecyzowanymi, które nie budzą wątpliwości. Po ich spełnieniu nauczyciel czy dyrektor szkoły będzie mógł nabyć prawo do tego dodatku. W rezultacie wysokość dodatku motywacyjnego będzie uzależniona od spełnienia ilości i wartości merytorycznej określonych warunków, a także od poziomu realizacji tych warunków.

W § 9 ust. 2 załącznika do omawianej uchwały określone zostały warunki, w których dodatek funkcyjny dla nauczycieli nie przysługuje. W ocenie organu nadzoru podjęcie przez Radę przepisów uchwały w przedmiotowym zakresie zostało dokonane bez podstawy prawnej, stanowiąc tym samym rażące naruszenie prawa, w tym także art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż kwestionowane postanowienie § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Gminy zostało podjęte bez wymaganego upoważnienia ustawowego z uwagi na brak przepisu, który pozwoliłby na uregulowanie kwestii pozbawienia nauczyciela dodatku funkcyjnego w całości lub w części.

Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) Rada Gminy posiada kompetencje do określenia, w drodze regulaminu, m. in. wysokości stawek dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca przyznał radzie gminy uprawnienie do stanowienia szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, ale wyłącznie jako rozwinięcie ogólnych warunków przyznawania tych dodatków.

W świetle powyższego, zasadnym jest podkreślenie, iż ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawienia w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, danego składnika wynagrodzenia, gdyż obowiązujące przepisy prawa statuują wyłącznie o kompetencjach do przyznawania dodatków i nie ma podstaw do rozszerzenia tych kompetencji o regulacje dotyczące możliwości określenia przez organ stanowiący gminy warunków utraty prawa do dodatku funkcyjnego.

W uzupełnieniu należy dodać, iż dodatek funkcyjny różni się od innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. "Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję kierowniczą, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny" (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 372/08). Zatem, pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia nauczyciela musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe, a w normie kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie mieści się upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach dodatek funkcyjny nie przysługuje.

Rada Gminy Czeremcha uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli, w rozdziale 7 załącznika do niniejszej uchwały ustaliła warunki przyznawania nauczycielom oraz dyrektorom szkoły nagród ze

Specjalnego Funduszu Nagród. Zdaniem organu nadzoru, „aby wypełnić delegację wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, w uchwalanym regulaminie wynagradzania nauczycieli powinny znaleźć się zapisy dotyczące wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, a zatem również nagród, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Kwestie dotyczące sprecyzowania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród powinny być zatem przedmiotem odrębnej uchwały zgodnie z przepisem art. 49 ust. 2 tej ustawy, z którego wynika delegacja dla Rady do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli. Wskazany przepis nie nakłada obowiązku podejmowania takiej uchwały. Ponadto sam tryb jej uchwalenia jest inny niż tryb wymagany przy podjęciu uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli”. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 19/08 ).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy (...) musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Sąd zwrócił przy tym uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K25/99, publ. OTK 2000/5/141), w którym stwierdzono, że "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 (...)" (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 518/11 ).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 4 ust. 3 i 4 , § 5 w części zdania ”na czas określony, nie krótszy niż 5 miesięcy i nie dłuższy niż 10 miesięcy-semestralnie; za wakacje wypłaca się średnią urlopową”, § 6 ust. 1 pkt 2 i 3, § 9 ust. 2, § 17-23 oraz § 27 załącznika do uchwały Nr X/68/11 Rady Gminy Czeremcha z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i w szkołach prowadzonych przez Gminę Czeremcha.

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.

Otrzymuje:

Rada Gminy Czeremcha

z up. Wojewody Podlaskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Lidia Stupak**