



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 lutego 2016 r.

Poz. 811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.24.2016.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 10 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

stwierdzam nieważność

załącznika nr 1 w zakresie: § 8 ust. 2 pkt 2 lit. h, § 12, § 16 ust. 2 i ust. 3, § 18 ust. 2, § 23 ust. 2, § 26, § 30 ust. 2 pkt 3 w części: „ponadpodstawowej albo” i § 30 ust. 2 pkt 5 w części: „nie posiadające własnego źródła dochodów” oraz załącznika nr 2 w zakresie: § 4 ust. 1 pkt 1, § 4 ust. 3 pkt 2 i § 8 pkt 2 do uchwały nr XVI/72/2015 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Suchowola.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Suchowoli podjęła uchwałę nr XVI/72/2015 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Suchowola, która w dniu 11 stycznia 2016 r. wpłynęła do tut. organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów wskazanej wyżej uchwały zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 5 lutego 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.), zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, które w analizowanej sprawie dotyczą dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora oraz dodatku za warunki pracy nauczycieli.

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. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Rada gminy, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę.

Rada Miejska w Suchowoli w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. h) załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały ustaliła, iż jednym z warunków przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Miejską w Suchowoli rozwiązanie nie znajduje umocowania w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa.

Zgodnie bowiem z normą kompetencyjną zawartą w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, upoważniając organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie m. in. wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych, ustawodawca określił jednocześnie granice przyznanej kompetencji prawotwórczej, która daje radzie uprawnienie do konkretyzacji, w postaci norm prawa miejscowego, uregulowań dotyczących materii nim objętej, mając przy tym na uwadze § 6 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 poz. 416 z późn. zm.).

Zgodnie z ww. przepisem do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo – opiekuńcze, wprowadzenie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. Wymienione kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący może, w ramach posiadanych kompetencji prawotwórczych, jedynie je uszczegóławiać. Rozszerzenie katalogu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, jak ma to miejsce w rozpoznawanym przypadku, nie ma umocowania w przepisach obowiązującego prawa. Dlatego też uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od posiadania co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego, a więc przesłanki nie korelującej z ogólnymi warunkami przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08).

Rada Miejska w § 12 oraz § 16 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowego Regulaminu określiła sytuacje, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do dodatku motywacyjnego i dodatku funkcyjnego bądź też utrata wskazanego składnika wynagrodzenia.

W ocenie organu nadzoru podjęcie przez Radę Miejską w Suchowoli przepisów uchwały w przedmiotowym zakresie zostało dokonane bez podstawy prawnej.

Z cytowanych powyżej zapisów Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia MENiS z dnia 31 stycznia 2005 r. jednoznacznie wynika, że rada 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 tym 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 lub funkcyjny, 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 17 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 281/08 oraz z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 440/08 i dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż w § 18 ust. 2 załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały Rada ustaliła, że nauczycielom przedszkola oraz nauczycielom prowadzącym klasy łączone przysługuje jeden dodatek za wychowawstwo niezależnie od ilości oddziałów, w których prowadzą zajęcia.

Niniejsza regulacja, w ocenie organu nadzoru, podjęta została bez wymaganego **upoważnienia** ustawowego.

W § 5 pkt 2 cytowanego rozporządzenia MENiS z dnia 31 stycznia 2005 r. określono, iż do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy. W przepisie nie ograniczono uprawnienia wychowawcy do dodatku funkcyjnego w przypadku pełnienia funkcji w więcej niż jednym oddziale czy klasie. Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela ustawodawca przyznał radzie uprawnienie do stanowienia szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, ale wyłącznie jako rozwinięcie ogólnych warunków przyznawania tych **dodatków**.

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 organu prowadzącego szkołę, będącego jednostką samorządu terytorialnego, do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel traci prawo do dodatku funkcyjnego.

W § 23 ust. 2 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Suchowoli postanowiła, że „dodatek za trudne warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany”.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (w tym m.in. dodatku za warunki pracy nauczycieli) oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż powołany wyżej § 23 ust. 2 Regulaminu stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z art. 80 Kodeksu Pracy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do określenia wysokości stawek dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku nauczycielom.

W świetle art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia, co więcej z art. 91c tej ustawy wprost wynika, iż „w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy, który przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy”. Tym samym, organ prowadzący nie może więc uzależniać wypłaty któregoś ze składników wynagrodzenia od faktycznego wykonywania pracy i stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników niż Kodeks Pracy. Z uwagi na zakres upoważnienia wynikający z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu Pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia. Rada Miejska nie jest uprawniona zatem, aby uzależnić prawo do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia nauczycielowi tzn. dodatku za warunki pracy od faktycznego wykonywania pracy w tych warunkach, ponieważ Kodeks Pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet

gdy nie świadczy pracy. Stanowisko powyższe zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08.

W § 26 Regulaminu Rada Miejska wskazała, iż za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy lub zamiast dnia wolnego – odrębne wynagrodzenie.

Oceniając powyższe z punktu widzenia legalności, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do stanowienia w kwestii wynagrodzenia za pracę w dni wolne, została ona bowiem uregulowana w art. 42c ust. 3 Karty Nauczyciela. Dodatkowo stosownie do treści § 10 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...), nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczone jak za godzinę ponadwymiarową.

Wymaga podkreślenia, iż z utrwalonej linii orzecznictwa sądowo-administracyjnego wynika dyrektywa ściślej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, w szczególności zakaz stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest bowiem działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo unormowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W przypadku powtórzenia przepisu w danej uchwale będzie on bowiem interpretowany w kontekście jej postanowień, co grozi całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Odstąpienie od powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Suchowoli, regulując w § 30 ust. 2 pkt 5 kwestie związane z wysokością dodatku mieszkaniowego, dokonała przedmiotowych ustaleń w sposób naruszający przepis art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela z uwagi na uzależnienie wysokości dodatku mieszkaniowego od posiadania przez wspólnie zamieszkujące dzieci i rodziców własnego źródła utrzymania. Należy zatem przyjąć, iż wysokości dodatku mieszkaniowego nauczyciela nie można uzależnić od poziomu dochodów w jego rodzinie, a jedynie od stanu rodzinnego nauczyciela, a więc liczby osób w jego rodzinie.

Jednocześnie, wprowadzając unormowania w zakresie dodatku mieszkaniowego, Rada Miejska w § 30 ust. 2 pkt 3 posłużyła się określeniem „szkoły ponadpodstawowej”. Regulacja w tym zakresie nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa, gdyż w chwili obecnej w systemie oświaty nie występują szkoły ponadpodstawowe.

Przechodząc do oceny legalności zapisów załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, określających kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli, zakwestionować należy regulacje dotyczące uprawnienia rady pedagogicznej w zakresie wystąpienia z wnioskiem o nagrodę burmistrza nauczycielom (§ 4 ust. 3 pkt 1) i dyrektorom szkół (§ 4 ust. 1 pkt 1) oraz nagrodę dyrektora (§ 8 pkt 2). Ustawa o systemie oświaty określa kompetencje stanowiące i opiniodawcze rady pedagogicznej w art. 41, natomiast w myśl art. 42 tej ustawy rada może wystąpić z wnioskiem o odwołanie nauczyciela ze stanowiska dyrektora lub z innego stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce. Z przepisów tych wynika, iż rada pedagogiczna nie posiada kompetencji wnioskodawczych zatem nie ma uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie nagród jak to uregulowano w przedmiotowej uchwale.

Poza podniesionymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa organ nadzoru **wskazuje** na nieistotne naruszenia prawa, tj. zapisy § 6, § 14 zdanie pierwsze, § 19, § 23 ust. 4, § 25 oraz § 33 ust. 2 Regulaminu, w których określono terminy wypłacania poszczególnych składników wynagrodzenia. Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karty Nauczyciela, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia. Powyższą regulacją ustawodawca przesądził zatem w jaki sposób, z góry czy z dołu, wypłacane są składniki wynagrodzenia.

Istotność przedstawionych naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

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.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska