

KN.Ko – 2.0911 - 207/10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr L/241/10 Rady Gminy Kramsk z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie zasad i szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Kramsk w części:

- § 4 ust. 4, 5 i 7
 - § 5 ust. 2 w zakresie wyrazów: „posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego”, „dbałość o estetykę pomieszczeń i sprawność powierzonych pomocy dydaktycznych oraz innych urządzeń szkolnych”, „prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej”, ust. 3, 5, 7, 8, 9 i 11
 - § 6 ust. 2 w zakresie wyrazów „po zaopiniowaniu przez właściwe struktury związków zawodowych zgodnie z przyjętymi wcześniej kryteriami”, ust. 4 w zakresie wyrazów „złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska (...) wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”
 - § 8 ust. 1, 2, 3, 4 i 6
 - § 9 ust. 2
 - § 10 ust. 2
 - § 11 ust. 2
 - § 12 ust. 4, 5, 6, 7, 8 i 9
 - § 13 ust. 2
- ze względu na istotne naruszenie prawa.**

UZASADNIENIE

Uchwała Rady Gminy Kramsk Nr L/241/10 z dnia 3 sierpnia 2010 roku została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 sierpnia 2010 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 674 ze zm.).

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przyjęty przez Radę Gminy Kramsk regulamin winien mieścić się w granicach art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, jak również winien uwzględniać postanowienia 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 2005 r. Nr 22, poz. 181ze zm.).

Kwestionowane zapisy regulaminu naruszają ww. przepisy prawa.

W § 5 ust. 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż jednym z kryteriów przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest:

- posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego,
- dbałość o estetykę pomieszczeń i sprawność powierzonych pomocy dydaktycznych oraz innych urządzeń szkolnych,
- prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej.

W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy regulaminu pozostają w sprzeczności z normą ujętą w przepisie § 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 nauczycieli oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, który określa ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. To właśnie te warunki, wskazane w sposób ogólny w rozporządzeniu, powinny stanowić podstawę dla Rady Gminy Kramsk do ich skonkretyzowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Rolą rady gminy jest bowiem uszczegółowienie ogólnych wymienionych przez ustawodawcę warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie ustanawianie nowych kryteriów. Tymczasem przesłanki ustalone przez Radę Gminy Kramsk w § 5 ust. 2 analizowanego regulaminu odpowiadają tylko częściowo katalogowi określonymu w § 6 wyżej wskazanego rozporządzenia. Wprowadzone zaś warunki, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, nie mieszczą się w katalogu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, określonym w § 6 ww. rozporządzenia.

W § 6 ust. 2 Rada Gminy ustanowiła, że „wysokość dodatku funkcyjnego w granicach określonych tabelą dla stanowisk kierowniczych ustala dla dyrektora szkoły – Wójta Gminy a dla wicedyrektora i innych stanowisk kierowniczych – dyrektor szkoły po zaopiniowaniu przez właściwe struktury związków zawodowych zgodnie z przyjętymi wcześniej kryteriami”.

Powyższy zapis w części „po zaopiniowaniu przez właściwe struktury związków zawodowych zgodnie z przyjętymi wcześniej kryteriami” narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela. Należy zauważyć, że przepis ten wyraźnie wskazuje, iż w przypadku dodatku funkcyjnego, organ prowadzący powinien określić wysokość oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Zatem kwestionowany zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, która nie przewiduje, aby Rada ustalała tryb przyznawania powyższych dodatków. Omawiana regulacja wprowadzona w uchwale Rady Gminy Kramsk nie może być bowiem zaliczona ani do kategorii „wysokość” (kwota) ani „szczegółowe warunki” - gdyż te powinny korespondować z warunkami wskazanymi w § 6 wyżej wymienionego rozporządzenia.

Dalej, w § 6 ust. 4 Regulaminu postanowiono, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od wielkości szkoły, liczby uczniów i oddziałów, złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, liczby stanowisk kierowniczych w szkole, wyników pracy szkoły oraz warunków lokalowych, środowiskowych i społecznych, w jakich szkoła funkcjonuje.

Treść § 5 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 wskazuje stanowiska i funkcje, których sprawowanie uprawnia nauczyciela do uzyskania dodatku funkcyjnego. Z kolei treść art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela wskazuje przesłanki, od których uzależniona jest wysokość wynagrodzenia nauczyciela.

Z powołanych przepisów wynika, iż przyznanie dodatku funkcyjnego i jego wysokość uzależniona jest tylko od sprawowanej funkcji lub powierzonego stanowiska. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do regulowania innych, nieprzewidzianych dyspozycją ww. przepisów warunków, od których zależy przyznawanie dodatku funkcyjnego. Celem przyznania nauczycielowi dodatku funkcyjnego jest zrekompensowanie jemu wykonywania dodatkowych zajęć lub czynności. Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, liczby uczniów i oddziałów, liczby stanowisk kierowniczych w szkole, czyli od elementów, od których zależą odpowiedzialność i nakład pracy, które są połączone ze sprawowaniem konkretnej funkcji. Jednak błędne jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyników pracy szkoły oraz warunków lokalowych, środowiskowych i społecznych w jakich szkoła funkcjonuje. Ustalone przez Radę Gminy Kramsk warunki przyznania nauczycielom dodatku funkcyjnego zostały przyjęte zatem bez podstawy prawnej.

W § 9 ust. 2 regulaminu Rada uchwaliła, że wysokość dodatków za pracę w trudnych oraz uciążliwych warunkach uzależniona jest od stopnia trudności, uciążliwości i szkodliwości dla zdrowia realizowanych prac lub zajęć oraz od wymiaru czasu pracy realizowanego w wymienionych warunkach.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż wskazane uregulowania Rada przyjęła przekraczając kompetencje ustawowe zawarte w art. 34 ustawy Karta Nauczyciela. Zapis ten w sposób istotny narusza tenże przepis, ponieważ w ocenie organu nadzoru dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielom, którzy wykonują pracę w warunkach wskazanych w § 8 i § 9 ww. rozporządzenia, bez względu na stopień trudności, uciążliwości, szkodliwości dla zdrowia oraz ilości godzin w nich przepracowanych. A zatem, jako działanie naruszające prawo, należy ocenić zabieg legislacyjny polegający na uzależnieniu przyznania dodatku za uciążliwe warunki pracy od warunków określonych w zaskarżonej uchwale.

Mając na uwadze postanowienia § 10 ust. 2 ocenianego regulaminu, organ nadzoru podkreśla, że nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiący podstawę do przyznania dodatku, biorąc pod uwagę w szczególności stopień trudności zajęć realizowanych w warunkach trudnych i uciążliwych, określił Minister Edukacji Narodowej i Sportu w § 8 i § 9 wymienionego wyżej rozporządzenia. Ponieważ katalog warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania dodatku nauczycielom za warunki pracy, jest katalogiem zamkniętym, wykluczona jest jego zawężająca lub rozszerzająca interpretacja.

W związku z powyższym Rada Gminy Kramsk, ustalając brzmienie § 10 ust. 2 regulaminu, w sposób istotny naruszyła § 8 pkt 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz art. 34 Karty Nauczyciela.

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.

W § 12 ust. 6 Rada Gminy Kramsk określiła sposób ustalania wynagrodzenia nauczycieli za godziny ponadwymiarowe przypadające w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia.

Powyższe postanowienia regulaminu określają w istocie sposób obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w przypadku usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy, rozpoczynania bądź kończenia zajęć w środku tygodnia oraz w sytuacji, gdy w tygodniu występują dni ustawowo wolne od pracy, dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych. Określenie sposobu obliczania tygodniowego wymiaru zajęć dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych we wskazanym przypadku nie mieści się w ustawowym upoważnieniu określonym w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W § 13 ust. 2 Rada uchwaliła, że dodatek wiejski dla nauczycieli języka obcego może być podwyższony do 20% wynagrodzenia zasadniczego.

Taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 54 ust. 5 zdanie drugie Karty Nauczyciela, z którego treści wynika, że „Organ prowadzący szkołę może podwyższyć dodatek nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występuje deficyt kadr”. Z tego zapisu wynika, iż jedyną podstawą umożliwiającą podwyższenie tego dodatku jest „deficyt kadr”. Tymczasem Rada Gminy Kramsk uchwaliła inne kryterium, nie mające oparcia w przepisach prawa, a mianowicie kryterium: nauczanie języka obcego.

Organ nadzoru ponadto stwierdza, że regulacje zawarte w § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 3, 5, 8, 9, 11, § 8 ust. 1, 2, 3, 6, § 12 ust. 4, 5, 8 i 9 wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy zauważyć, że określenie okresów, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia, a także na jaki okres jest przyznawany, stanowi wykroczenie poza granice umocowania przysługującego radzie na podstawie ustawy. Należy mieć na uwadze, że dodatki do wynagrodzenia, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagrody i inne świadczenia ze stosunku pracy wraz z wynagrodzeniem zasadniczym składają się na całościowe wynagrodzenie przysługujące nauczycielowi w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Jeżeli chodzi o okresy, w których przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie, stanowią o tym przepisy Karty Nauczyciela i w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy Kodeksu Pracy (art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu norm, które już obowiązują w aktach prawnych rangi ustawy, nie jest realizacją normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania.

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Gminy Kramsk normy kompetencyjnej są zapisy § 4 ust. 7, § 5 ust. 7, § 8 ust. 4, § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 7 regulaminu, w których

postanowiono o wypłatach poszczególnych składników wynagrodzenia „z góry” bądź „z dołu”. W art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jaki sposób – z góry, czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela. Natomiast Rada Gminy stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała żadnego upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

Na marginesie należy wskazać, że w § 11 ust. 1 Rada Gminy mylnie wskazała przepis regulaminu dotyczący wysokości dodatku za warunki pracy tj. § 11 zamiast § 9.

Z uwagi na przekroczenie kompetencji prawodawczej w zakresie wyżej wskazanym organ nadzoru stwierdza, iż kwestionowane zapisy regulaminu w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Piotr Florek