

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911- 16 -10
z dnia 25 stycznia 2009 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; zm. Dz. U. 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 i Nr 116, poz. 1203; 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) **stwierdza się nieważność** załącznika Nr 1 do uchwały **Nr XXVI/265*/2009 Rady Gminy w Budzowie** z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego – **w części, tj. w zakresie § 1 ust. 3, § 4, § 5 w zakresie słów „i ze środków jak w § 4”, § 6 pkt 2, pkt 3 w zakresie słów „prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje tak jak w pkt 2”, pkt 4, § 7 ust. 2 lit d), § 8 ust. 4 do ust. 6, § 9, § 10 w rozdziale IV, § 10 w rozdziale V w zakresie słów ”Środki na nagrody w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli w wysokości 1% planowanych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli planuje dyrektor w rocznym planie finansowym szkoły” § 11, § 13.**

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2009 r. **Rada Gminy w Budzowie** podjęła uchwałę **Nr XXVI/265/2009** w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego

W dniu 28 grudnia 2009 r. przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z prawem.

W wyniku tej oceny organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów przedmiotowego regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, zawartych **w § 1 ust. 3, § 4, § 5 w zakresie słów „i ze środków jak w § 4”, § 6 pkt 2, pkt 3 w zakresie słów „prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje tak jak w pkt 2”, pkt 4, § 7 ust. 2 lit d), § 8 ust. 4 do ust 6, § 9, § 10 w rozdziale IV, § 10 w rozdziale V w zakresie słów ”Środki na nagrody w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli w wysokości 1% planowanych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli planuje dyrektor w rocznym planie finansowym szkoły” § 11, § 13** przywołanych w sentencji rozstrzygnięcia, jako naruszających porządek prawny, bowiem Rada Gminy w Budzowie ustanawiając je przekroczyła upoważnienie ustawowe.

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz

*) Uchwała ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 843 z dnia 28.12.2009.

analogii. Organ administracji wykonujący kompetencję prawodawczą nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane w Karcie Nauczyciela i w Kodeksie pracy, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Podstawą prawną upoważniającą Radę Gminy w Budzowie do przyjęcia w drodze uchwały regulaminu wynagradzania nauczycieli jest norma kompetencyjna zawarta w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, który stanowi, że:

Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2) (tj dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (tj nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54 – czyli dodatków mieszkaniowych) o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Za sprzeczne z przepisami prawa należy uznać postanowienia § 1 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy. Organ Nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r. (IV SA/Wr 197/08) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w którym sąd orzekł, że, że w przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, takich jak **dodatek motywacyjny**, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy przez radę gminy dotyczy takich kwestii jak określenie **wysokości stawek tych dodatków** oraz **szczegółowych warunków ich przyznawania**, z zastrzeżeniem, że te "szczegółowe warunki" muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.. Tymczasem Rada Gminy w Budzowie określając w § 1 regulaminu kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli przewidziała w ust. 3 kryterium nie mieszczące się w ramach kryteriów określonych w § 6 cyt. rozporządzenia, a mianowicie „posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy”.

Analizując podstawę prawną ustanowienia przez Radę Gminy w Budzowie w § 4 regulaminu puli środków na wypłatę dodatków motywacyjnych należy mieć na względzie, że przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) upoważnia organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

Powyższy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające taki charakter, jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww.

art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego. Tymczasem zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego (tzn. zawierających w swej treści regulacje o charakterze normatywnym, w tym w szczególności tzw. novum normatywne; będące aktem generalnym i abstrakcyjnym; skierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec gminy), należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze. Mając powyższe na uwadze, wątpliwym jest by zapis o limicie środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli spełniał delegację zawartą w przepisie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Konsekwencją zakwestionowania przez organ nadzoru zapisów § 4 regulaminu jest stwierdzenie nieważności § 5 w zakresie słów „i ze środków jak w § 4”.

Teza cytowanego powyżej wyroku WSA dnia 13 sierpnia 2008 r. (IV SA/Wr 197/08) znajduje również odniesienie do zapisów § 6 pkt 2 regulaminu, w których rada normuje, z naruszeniem ustawowej kompetencji, prawa do dodatku funkcyjnego: „Dodatek funkcyjny przysługuje z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu w którym powierzono funkcję (...), „Prawo do dodatku wygasa z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaprzestano pełnienia funkcji”

Konsekwencją zakwestionowania przez organ nadzoru zapisów § 6 pkt 2 regulaminu jest stwierdzenie nieważności zapisów § 6 pkt 3 w zakresie odwołującym się do pkt 2 czyli w zakresie słów „Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje jak w pkt 2”.

Kolejnym przykładem przekroczenia przez radę swych kompetencji jest § 6 pkt 4, w postaci zapisów: „Dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia funkcji z innych powodów”

Organ stanowiący gminy nie ma w szczególności kompetencji do określenia w regulaminie okoliczności, ze względu na które dodatek nie zostanie przyznany, (np. choroba, przebywanie na urlopie dla poratowania zdrowia).

W kontekście zgodności z prawem zapisów § 8 regulaminu na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw, a mianowicie:

Sąd podkreślił, że ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. „Organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki **obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw**. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy (...) W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane” (wyrok NSA z 3 marca 2008 r. I OSK 1873/07) – uwaga ta dotyczy § 8 ust. 4 w którym postanowiono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zastępstw doraźnych wypłacane jest za godziny faktycznie zrealizowane. W wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r. (IV S.A./Wr 294/08) trafnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, że Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że

wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia.

Trudno również w Karcie Nauczyciela znaleźć podstawę do normowania przez radę gminy wynagrodzenia dla Gminnego Koordynatora Sportu (§ 8 ust 6). Karta Nauczyciela nie przewiduje bowiem wśród materii, która winna zostać ujęta w regulaminie wynagradzania nauczycieli postanowień dotyczących odrębnego wynagrodzenia, które przysługiwałyby nauczycielom realizującym zajęcia koordynatora sportu w gminie.

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Gminy w Budzowie normy kompetencyjnej są zapisy § 7 ust. 2 lit. d), § 8 ust. 5 oraz Rozdział VI 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.

W § 9 regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego Rada Gminy w Budzowie, wykraczając poza ramy przedmiotowe i podstawę prawną uchwały uregulowała zasady ustalania pensum dla nauczycieli, co jak podkreśla organ nadzoru nie mieści się w normie kompetencyjnej określonej w art. 30 ust 6 Karty Nauczyciela. Rada Gminy w Budzowie winna natomiast w drodze odrębnej uchwały, wydanej na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela określić w miarę potrzeby:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznać zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3;
- 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Organ nadzoru podkreśla, że uchwały rad gmin, zwłaszcza te, które stanowią akty prawa miejscowego winny być redagowane w sposób precyzyjny i ich usytuowanie w systemie aktu prawnego winno nie budzić wątpliwości. Tymczasem Rada Gminy w Budzowie w ramach tych samych jednostek redakcyjnych – paragrafów zamieszcza dowolnie

ustępy lub punkty jednakowo opisane graficznie. I tak np. w obrębie § stosuje punkty, a w § 9 ustępy. Dodatkowo § 10 został zamieszczony w Rozdziale IV i następujący bezpośrednio po nim paragraf został również oznaczony jako § 10, tyle że w Rozdziale V. Sytuacja taka może rodzić wątpliwości, przy przywoływaniu odpowiednich jednostek redakcyjnych uchwały.

Stwierdzając nieważność zapisów § 10 w Rozdziale IV organ nadzoru stwierdza brak podstawy prawnej stanowienia w regulaminie określającym wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, zakazu przydzielania godzin ponadwymiarowych nauczycielom uzupełniającym pensum w innej szkole. W żadnym razie z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie można wywieść takiego uprawnienia dla rady gminy.

W Rozdziale V w § 10 ust. 1 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy zawarła zapis, wedle którego środki na nagrody w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli w wysokości 1 % planowanych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli planuje dyrektor w rocznym planie finansowym szkoły.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy uchwały naruszają obowiązujący porządek prawny, w tym w szczególności normę ujętą w art. 49 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). Stosownie do brzmienia art. 49 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy **w budżetach organów prowadzących szkoły** tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości **co najmniej 1 %** planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół . Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 49 „Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku”.

W ocenie organu nadzoru bezspornym jest, iż powyższe zapisy, zawierają normy planistyczne, dotyczące budżetu gminy i stanowią w istocie akt kierownictwa wewnętrznego. O ile zamieszczenie kwestionowanego zapisu w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie rodzi ujemnych następstw do jego stosowania w praktyce, pod warunkiem umieszczenia odpowiednich zapisów w uchwale budżetowej, to ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze.

Na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru przywołał przepisy Karty Nauczyciel normujące zakres przedmiotowy regulaminów wynagradzania nauczycieli, określonych w art. 30 ust. 6 Karty. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Zatem brak jest podstaw prawnych do regulowania w § 11 przedmiotowego regulaminu zasad tworzenia i dysponowania funduszem zdrowotnym dla nauczycieli, gdyż wypłaty z tego funduszu nie są żadnym ze składników wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w art. 30 Karty. Rada Gminy w Budzowie winna natomiast podjąć odrębną uchwałę,

wydaną na podstawie art. 72 ust. 1 Karty, w której określi rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz warunki i sposób ich przyznawania.

Podobnie nie można domniemywać kompetencji rady odnośnie stanowienia w akcie prawa miejscowego zasad obliczania średniego wynagrodzenia nauczycieli na terenie gminy, co ma miejsce w § 13 regulaminu.

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

Dla przejrzystości i czytelności tak ważnego aktu jakim jest uchwała w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz innych składników wynagrodzenia a także wysokość i szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego Rada Gminy w Budzowie winna rozważyć zasadność podjęcia nowej uchwały w przedmiotowej sprawie, z uwzględnieniem zastrzeżeń organu nadzoru, wyrażonych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
Kierownik Oddziału
w Wydziale Prawnym i Nadzoru:
Joanna Żurek-Wójcik