

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911- 20-10
z dnia 1 lutego 2010 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 uchwały Nr XXVII/173/09 Rady Gminy Kamienica z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagrodzeń nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Kamienica – w części:**

- 1) § 1 ust. 3 w zakresie słów „dla zdrowia”;
- 2) § 3;
- 3) § 4 ust. 1 w zakresie słów: „Ustala się środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów w wysokości 5,0% planowanej kwoty na wynagrodzenia zasadnicze w tym środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli w wysokości 4,0% ich wynagrodzeń zasadniczych , pozostałe środki Stanowic będą kwotę na dodatki motywacyjne dla dyrektorów”;
- 4) § 4 ust. 6 w zakresie słów: „Cofnięcie przyznanego dodatku motywacyjnego następuje również w formie pisemnej.”
- 5) § 4 ust. 7 o treści: „Dodatek motywacyjny wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia.”
- 6) § 4 ust. 8 pkt 5;
- 7) § 4 ust. 8 pkt 3;
- 8) § 5 ust. 2 w zakresie słów „jej efekty dydaktyczne i wychowawcze, warunki lokalowe i środowiskowe funkcjonowania szkoły”;
- 9) § 6 ust. 6;
- 10) § 7 ust. 4;
- 11) § 9 ust. 3, 4, 5;
- 12) § 12 ust. 1.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXVII/173/09 z dnia 28 grudnia 2009 r. Rada Gminy Kamienica przyjęła regulamin wynagrodzenia nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę Kamienica – zwany dalej Regulaminem, stanowiący Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Kwestionowane zapisy Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, w istotny sposób naruszają obowiązujący porządek prawny i tym samym uzasadniają stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2009 r. Nr 1 poz. 1) upoważnia organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, 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 Karty Nauczyciela;
- 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się z ww. składników, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Przyjęty przez Radę Gminy Regulamin winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego, 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. Nr 22 poz. 181).

Kwestionowane zapisy Regulaminu naruszają ww. przepisy prawa.

Rada Gminy w kwestionowanym regulaminie (w **§ 1 ust. 3**) wskazała na czynniki, które wpływają na wysokość wynagrodzenia nauczyciela. Jednym z wymienionych elementów jest dodatek za warunki pracy, jeżeli praca odbywa się w warunkach uciążliwych „dla zdrowia.” Powyższe uregulowanie nie jest zgodne z treścią art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela. Z dniem 1 stycznia 2007 r. na mocy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 220, poz. 1600) zmianie uległ art. 34 ustawy Karta Nauczyciela, traktujący m.in. o dodatku za warunki pracy. W związku z powyższym zmianie uległa również treść przepisu art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, z którego usunięto zwrot „dla zdrowia”, operując pojęciami: „trudne i uciążliwe warunki pracy.” Wobec powyższego brak podstawy prawnej do umieszczenia kwestionowanego zapisu w Regulaminie.

W **§ 4 ust. 8 pkt 5** Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż „Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest przepracowanie w szkole co najmniej 6 miesięcy.”

Natomiast w **§ 4 ust. 8 pkt 3** uzależniono przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego od „posiadania co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego.”

W ocenie organu nadzoru, przesłanka warunkująca otrzymanie dodatku motywacyjnego od długości zatrudnienia w danej placówce, jak również posiadanie dobrej lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego, nie mieszczą się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.

Upoważnienie ustawowe do dookreślenia zapisów ustawowych przez radę gminy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, z zastrzeżeniem, że te szczegółowe warunki muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w ww. rozporządzeniu. Rolą rady gminy jest bowiem uszczegółowienie ogólnych wymienionych przez ustawodawcę warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie ustanawianie nowych warunków. Powyższe stanowisko jest akceptowane przez orzecznictwo sądowoadministracyjne (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wr 197/08; wyrok WSA w Lublinie sygn. akt III SA/Lu 207/08).

Analogiczną argumentację należy podnieść w odniesieniu do zapisu w **§ 5 ust. 2** w zakresie słów: „jej efekty dydaktyczne i wychowawcze, warunki lokalowe i środowiskowe funkcjonowania szkoły.” Przywołane już rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r., nie wskazuje na możliwość uzależnienia przyznania dodatku funkcyjnego od dydaktycznych lub wychowawczych efektów szkoły, jak również od jej warunków lokalowych czy środowiskowych.

Za sprzeczne z przepisami prawa należy uznać postanowienia **§ 9 ust. 3, 4, 5** Regulaminu, zgodnie z którymi:

„3. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

4. Nauczyciele, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkole i którym obniżono tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć, nie przydziela się godzin ponadwymiarowych, chyba że z planów nauczania danego przedmiotu wynika potrzeba przydzielania większej liczby godzin niż obniżony tygodniowy wymiar czasu pracy.

5. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, a w szczególności w związku z:

- a) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów,
 - b) prowadzeniem rekolekcji,
- traktuje się jak godziny faktycznie odbyte.”

W kontekście zgodności z prawem przytoczonych zapisów Regulaminu na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw. Sąd podkreślił bowiem, 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 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).

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy mogłoby doprowadzić również do pozbawienia nauczycieli wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy i tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, a to z kolei może być traktowane jako naruszenie przepisu art. 9 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje, że postanowienia układów zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych (tak WSA we Wrocławiu z 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 197/09).

Postanowienia § 3 Regulaminu również wykraczają poza normę kompetencyjną, zawartą w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Rada Gminy w § 3 postanowiła o warunkach przysługiwania dodatku za wysługę lat, a mianowicie: „dodatek w pełnej wysokości przysługuje za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.”

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz 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. 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. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków ich przyznawania oraz ich wysokości, innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Gminy normy kompetencyjnej są zapisy § 4 ust. 7, § 6 ust. 6, § 7 ust. 4 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, tj. 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 § 4 ust. 1 przedmiotowego Regulaminu Rada Gminy postanowiła, iż: „Ustala się środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów w wysokości 5,0% planowanej kwoty na wynagrodzenia zasadnicze w tym środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli w wysokości 4,0% ich wynagrodzeń zasadniczych, pozostałe środki Stanowić będą kwotę na dodatki motywacyjne dla dyrektorów.” Natomiast w § 12 ust. 1 postanowiono, iż: „Tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych.”

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy, określające planowany w budżetach szkół limit środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów, jak również pulę środków na nagrody dla nauczycieli, wykraczają poza wskazaną powyżej delegację ustawową.

Przepis art. 30 ust. 6 upoważnia Radę Gminy m.in. do określenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego, co Rada określiła w § 4 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu. Natomiast przepis ust. 2 art. 49 Karty

Nauczyciela upoważnia organy prowadzące szkoły do ustalenia kryteriów i tryby 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 (...), 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 przypadku funduszu na nagrody dla nauczycieli ustawodawca w art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela wprost wskazał, iż „specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze tworzy się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych.”

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające taki charakter. Tymczasem zapisy określające limit środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów oraz pulę środków na nagrody, są normami planistycznymi dotyczącymi budżetu i stanowią akt kierownictwa wewnętrznego. Ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego (tzn. zawierających w swej treści regulacje o charakterze normatywnym, 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.

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.

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

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru:
Artur Słowik