

NK.II.KK.0911-74/2010



Białystok,



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 i Nr 40, poz. 230)

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 3, § 16, § 17, § 29, § 34 oraz § 35 załącznika do uchwały Nr LX/245/10 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie: określenia w drodze regulaminu wysokości i szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia oraz zasad obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw nauczycielom szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina Stawiski.

UZASADNIENIE

W dniu 25 marca 2010 r. Rada Miejska w Stawiskach podjęła uchwałę LX/245/10 w sprawie: określenia w drodze regulaminu wysokości i szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia oraz zasad obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw nauczycielom szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina Stawiski, która w dniu 1 kwietnia 2010 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień Regulaminu stanowiącego załącznik do wskazanej wyżej uchwały zostało podjętych z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 kwietnia 2010 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy w § 8 ust. 3 Regulaminu ustaliła, że warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego.

Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określa § 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. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.).

Zgodnie z uregulowaniami tego paragrafu, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo – opiekuńcze;
- 3) wprowadzenie 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.

Wymienione w cyt. wyżej § 6 rozporządzenia „kryteria” stanowią katalog zamknięty. Organ prowadzący w ramach upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) może jedynie je „uszczegóławiać”. Rozszerzenie katalogu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego stanowi sprzeczne z prawem przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w wyżej wymienionym art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Stanowisko takie ma swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (sygn. IV SA/Wr 176/08).

Rada Miejska regulując kwestie związane z przyznawaniem nauczycielom dodatku funkcyjnego w § 16 i 17 Regulaminu wymieniła okoliczności skutkujące utratą prawa do dodatku funkcyjnego, jak również przypadki, kiedy dodatek funkcyjny nauczycielowi nie przysługuje.

Zgodnie z brzmieniem § 16 nauczyciel, któremu powierzono stanowisko lub sprawowanie funkcji na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego zaprzestania sprawowania stanowiska lub funkcji (zadania),

z końcem miesiąca, w którym nastąpiło zaprzestanie sprawowania stanowiska lub funkcji (zadania), a jeżeli zaprzestanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

Paragraf 17 Regulaminu natomiast stanowi, iż dodatek funkcyjny nie przysługuje 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 obowiązków, do których przypisany jest ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 cyt. ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu **wysokość stawek dodatków**: za wysługę lat, **motywacyjnego, funkcyjnego** oraz za warunki pracy jak również **szczególne warunki przyznawania tych dodatków**.

W przywołanym upoważnieniu nie mieści się uprawnienie do określenia przypadków, kiedy wyżej wymienione dodatki (w tym funkcyjny) nie przysługują oraz okoliczności ich utraty.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (I OSK 180/09) „w normatywnym pojęciu *warunki przyznawania dodatków* w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określenia przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjne źródło prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi”.

W § 29 Regulaminu zawarty został zapis, iż dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, z zastrzeżeniem art.20 ust. 6 Karty Nauczyciela. Dodatek za wysługę lat przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

Ponieważ, jak stwierdzono wyżej, art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela upoważnia radę gminy do określenia dla nauczycieli w drodze regulaminu **wysokości stawek dodatków**: za

wysługę lat, **motywacyjnego, funkcyjnego** oraz za warunki pracy jak również **szczególowych warunków przyznawania tych dodatków**, zawarcie przez Radę Miejską w § 29 Regulaminu uregulowań określających, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być nauczycielowi wypłacany, stanowi sprzeczne z prawem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z tego przepisu.

Rada Miejska jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

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 doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K25/99, OTK 2000/5/141).

W § 34 Regulaminu zostało wprowadzone uregulowanie, iż wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego. Godziny nadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, a szczególności w związku z:

- 1) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii i mrozów,
- 2) wyjazdem uczniów na wycieczki lub imprezy,
- 3) chorobą ucznia nauczanego indywidualnie, trwającą nie dłużej niż tydzień,
- 4) Dniem Edukacji Narodowej,
- 5) rekolekcjami,

traktuje się jako godziny faktycznie odbyte.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący w ramach regulaminu ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Ustawodawca nie objął natomiast upoważnieniem uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania warunków przyznawania wynagrodzenia za

godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się zatem upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia. Powyższe stanowisko ma swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem może być wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. IV SA/Wr 368/08).

Ponadto Rada Miejska w Stawiskach w § 35 przedmiotowego Regulaminu określiła, iż dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe 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 – za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela pomniejszony o 1/5 tego wymiaru za każdy dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednakże większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym. Z takiej regulacji wynika, iż w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu choć niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (np. wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego, szkoleniowego, czy nieobecność spowodowana zwolnieniem lekarskim). W związku z tym, narusza ona art. 9 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.), zgodnie z którym postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników, niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów załącznika do uchwały Nr LX/245/10 Rady Miejskiej w Stawiskach, jest zasadne.

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 Miejska w Stawiskach.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO


DIREKTOR WYDZIAŁU NADZORU I KONTROLI