



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 3251

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.130.2016.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

nr XIV/84/16 Rady Gminy Jasionówka z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.), Rada Gminy Jasionówka podjęła uchwałę nr XIV/84/16 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania i wypłacania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu nadzoru w dniu 6 lipca 2016 r. i z urzędu została poddana analizie zgodności jej postanowień z obowiązującymi przepisami prawa.

W trakcie postępowania nadzorczego tut. organ nadzoru stwierdził brak wypełnienia przez Radę Gminy Jasionówka dyspozycji normy prawnej zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z ww. przepisem organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość określonych stawek dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

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.

W związku z powyższym w dniu 22 lipca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze mające na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej prawnie uchwały.

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż 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.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy na **§ 7 ust. 4** badanego Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że nauczycielowi rozpoczynającemu pracę w szkole dodatek motywacyjny może być przyznany po przepracowaniu co najmniej 5 miesięcy.

W ocenie tut. organu nadzoru, przesłanka warunkująca otrzymanie dodatku motywacyjnego od okresu zatrudnienia w danej placówce nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych w rozporządzeniu 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. z 2014 poz. 416 z późn. zm.). Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 304/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że przepisy art. 30 ust. 5 i 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważniają ministra właściwego do spraw oświaty do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, oraz właściwy organ prowadzący szkołę do określenia szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Z brzmienia tych przepisów wynika, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej dnia 31 stycznia 2005 r. (...) Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 249/08).

Ponadto, uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od długości okresu pracy stoi w sprzeczności z celem jego przyznania oraz godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP.

Postępowanie nadzorcze ponadto wykazało, iż w przedłożonym Regulaminie wynagradzania, stanowiącym załącznik do ww. uchwały, nie określono szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Powyższe oznacza przyjęcie regulacji z pominięciem obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, co jak wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

Jednocześnie, przyjęte w Rozdziale 6 Regulaminu zapisy dotyczące wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Należy zauważyć, iż **§ 14 ust. 1 i ust. 5** Regulaminu określa przypadki w jakich godziny ponadwymiarowe niezrealizowane przez nauczyciela traktuje się jak faktycznie odbyte. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy natomiast ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) do których odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (zdanie drugie). Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia tj. „wydawania” należnych z tego tytułu kwot, a nie decydowanie kto i kiedy zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Co więcej nie posiada on również uprawnienia do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy.

Tym samym ustalenie przez organ prowadzący, w jakich warunkach przysługuje bądź nie wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie można uznać za jednoznaczne z ustaleniem warunków obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia. Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym, nie mieści się w granicach powyższego upoważnienia ustawowego (...). Stanowi to naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 364/09).

Kolejno z regulacji § 14 ust. 2 Regulaminu 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 powyższym, przyjęcie przez Radę takiego zapisu narusza postanowienia art. 9 § 2 Kodeksu pracy, 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.

Ponadto, wskazane w § 14 ust. 7 Regulaminu warunki obliczania wynagrodzenia dotyczą „godziny przeliczeniowej”, a nie jak wynika z upoważnienia ustawodawcy godziny ponadwymiarowej i godziny doraźnego zastępstwa.

Zdaniem tut. organu nadzoru analiza ww. postanowień Regulaminu zawartych w Rozdziale 6, prowadzi do wniosku, że tak skonstruowane zapisy nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji przyznanej Radzie Gminy mocą art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Kontrola legalności Rozdziału 7 załącznika do kwestionowanej uchwały, dotyczącego przyznawania nagród dla nauczycieli wykazała następujące uchybienia formalno-prawne. W § 17 ust. 1 pkt 1 oraz § 17 ust. 2 pkt 2, Rada ustaliła odpowiednio, iż z wnioskiem o przyznanie nagrody dyrektora oraz nagrody wójta może wystąpić organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Należy zauważyć, iż w katalogu zawartym w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) określającym zadania kuratora oświaty, brak jest kompetencji wnioskodawczych organu sprawującego nadzór pedagogiczny w zakresie nagród przyznawanych przez inne organy. Zatem, powyższe uregulowanie zostało podjęte bez stosownego upoważnienia wynikającego z przepisów rangi ustawowej.

Zgodnie z § 18 ust. 1 załącznika do uchwały, dyrektor przyznaje nagrody po zasięgnięciu opinii związków zawodowych. W ocenie tut. organu nadzoru obowiązujące przepisy prawa nie przewidują współdziałania związku zawodowego w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości. Natomiast opiniowanie przyznawania nagród przez związki zawodowe może prowadzić do naruszenia dóbr osobistych pracownika w wyniku stworzenia możliwości zapoznania się przez związki zawodowe zarówno z elementami wynagrodzenia, jak i z faktem ich przyznania. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 313/05 oraz z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 379/05.

Podsumowując rozważania nad treścią zakwestionowanych postanowień regulaminowych, warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11, w którym Sąd uznał, że rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosując jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały.

Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko tut. organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt. I SA/Wr 1798/99, w którym wskazano, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego,

przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tym samym, brak wypełnienia dyspozycji przepisu 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie dotyczącym szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw powoduje sprzeczność z prawem całego aktu (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.). Niespełnienie bowiem którejkolwiek z przesłanek wyrażonych w normie o charakterze *iuris cogentis* skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością aktu wydanego na jej podstawie.

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

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