



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 4858

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.26.2015

Wojewody Małopolskiego

z dnia 4 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594; zm. Dz.U. z 2013 r., poz. 645; zm. Dz.U. z 2013 r., poz. 1318; zm. Dz.U. z 2014 r., poz. 379; zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 1072)

stwierdza się nieważność

Uchwały Nr IX-77/15 Rady Gminy Łapsze Niżne z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie: w sprawie *przyjęcia Regulaminu wynagradzania określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Łapsze Niżne - w części tj. w zakresie:*

1. § 3 ust. 1 pkt 2) lit. c);
2. § 3 ust. 1 pkt 3);
3. § 3 ust. 2 pkt 3);
4. § 3 ust. 9;
5. § 3 ust. 10;
6. § 3 ust. 11;
7. § 4 ust. 2;
8. § 4 ust. 4 pkt 1) lit.b);
9. § 4 ust. 5 pkt 1) i pkt 2)
10. § 4 ust. 9;
11. § 4 ust. 10;
12. § 4 ust. 11;
13. § 5 ust. 4;
14. § 5 ust. 5;
15. § 5 ust. 6
16. § 5 ust. 7;

17. § 6 ust. 2 w zakresie słów: „w których stosunek pracy został rozwiązany lub wygasł, bez względu na sposób ustania stosunku pracy (zakończone okresy pracy)”;
18. § 6 ust. 5;
19. § 6 ust. 6;
20. § 6 ust. 7;
21. § 7 ust. 4;
22. § 7 ust. 5;
23. § 7 ust. 6;
24. § 7 ust. 7;
25. § 7 ust. 10;
26. § 8 ust. 5;
27. § 8 ust. 7;
28. § 8 ust. 8;
29. § 8 ust. 9 w zakresie słów: „lub na wspólny wniosek nauczycieli będących współmałżonkami”;
30. § 8 ust. 13
31. § 9 ust. 2;
32. § 9 ust. 5;
33. § 9 ust. 14 pkt 1 lit c) w zakresie ostatniej cyfry „2”;
34. § 9 ust. 17;
35. § 10 ust. 3 lit. j);
36. § 11.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy Łapsze Niżne podjęła uchwałę Nr IX-77/15 Rady Gminy Łapsze Niżne z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie: w sprawie *przyjęcia Regulaminu wynagradzania określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, dodatku za wysługę lat, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość i zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Łapsze Niżne.*

W dniu 6 lipca 2015 r. przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z prawem.

Pismem z dnia 31 lipca 2015 r., znak: WN-II.4100.279.2015 organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Łapsze Niżne o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności przedmiotowej uchwały Nr IX-77/15 z dnia 30 czerwca 2015 r.

W wyniku oceny nadzorczej, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów przedmiotowego regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przywołanych w sentencji rozstrzygnięcia, jako naruszających porządek prawny, bowiem Rada Gminy Łapsze Niżne 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 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.

Kwestionowane zapisy pozostają zatem w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, m. in.: art.30 ust. 6, art. 39, art. 49, art. 54 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.) oraz przepisami 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.).

W wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r. (IV SA/Wr 197/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, 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 przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu**.

W przedmiotowym Regulaminie Rada Gminy określając w § 3 kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli przewidziała w **ust. 1 pkt 2 lit. c), w ust. 1 pkt 3 i w ust. 2 pkt 3** kryterium nie mieszczące się w ramach kryteriów określonych w § 6 cyt. rozporządzenia, a mianowicie „dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub urządzeń szkolnych” oraz „posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego”.

W ocenie organu nadzoru, przesłanka warunkująca otrzymanie dodatku motywacyjnego od długości zatrudnianie w danej placówce (**§ 3 ust.11** - „po upływie okresu umożliwiającego ocenę osiągniętych wyników pracy, nie wcześniej jednak niż przed upływem pierwszego roku pracy”), jak również to że przyznanie dodatku motywacyjnego oraz jego wysokość nie podlega roszczeniom ze strony nauczycieli (**§ 3 ust.10**) nie mieszczą się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych we wspomnianym Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

Analogiczną argumentację należy podnieść w odniesieniu do zapisu **§ 4 ust. 4 pkt 1) lit. b)** „efektywność funkcjonowania szkoły, jej wyniki w nauczaniu i wychowaniu:...”. Przywołane rozporządzenie MENiS nie wskazuje na możliwość uzależnienia przyznania dodatku funkcyjnego od pozaustawowych przesłanek m.in. racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, prawidłowo prowadzonej polityki kadrowej, przestrzegania przepisów BHP, czy dbałości o stan administrowanych budynków.

W **§ 4 ust. 2** Rada Gminy rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego i przewidziała przyznanie dodatku funkcyjnego nauczycielom, którym powierzono stanowisko dyrektora szkoły, wicedyrektora szkoły lub inne stanowisko kierownicze, wychowawstwo oddziału lub grupy przedszkolnej bądź sprawowanie funkcji opiekuna stażu w zastępstwie, wbrew postanowieniom § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia MENiS.

Natomiast w **§ 4 ust. 10** Regulaminu Rada Gminy scedowała na dyrektora szkoły uprawnienie do określenia zasad i wysokości dodatku funkcyjnego dla nauczyciela, któremu powierzono stanowisko wicedyrektora lub inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, a powyższe powinno zostać określone przez Radę Gminy w przedmiotowym regulaminie.

W dalszej kolejności warto zwrócić uwagę na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (sygn. III SA/Lu 207/08), w którym wskazano, że rolą rady gminy jest uszczegółowienie ogólnych wymienionych przez ustawodawcę warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie ustanawianie nowych kryteriów. Sąd stwierdził, że przepis art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu m.in. **wysokość i stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania**, ale w upoważnieniu tym nie mieści się kompetencja organu do uregulowania warunków, ze względu na które dodatek jest przyznawany lub powinien zostać zwrócony, czy ze względu na które zostanie bądź nie zostanie przyznany.

W wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r. (IV SA./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. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków przyznania oraz ich wysokości, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. W Karcie Nauczyciela ustawodawca już zawarł regulacje odnoszące się do

dotatków oraz do wynagrodzenia. Skoro w Karcie Nauczyciela ustawodawca zawarł szczegółowe regulacje dotyczące dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania Rady Gminy w tym zakresie w art. 30 ust. 6 pkt 1, to kompetencje Rady Gminy odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim uregulowanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać.

Tezy tych wyroków znajdują odniesienie do zapisów **§ 4 ust. 5 pkt 1) i pkt 2) oraz ust. 9** regulaminu, w których Rada normuje prawa do dodatku funkcyjnego: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub funkcji, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”, „Prawo do dodatku funkcyjnego wygasa z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu w którym zaprzestano pełnienia obowiązków wynikających z powierzonego stanowiska lub funkcji”, „Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie urlopu dla poratowania zdrowia oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”, oraz do zapisów **§ 8 ust. 8** regulaminu „dodatek przysługuje w okresach wykonywania pracy, a także w okresach: 1) niewykonywania pracy, za które przysługuje wynagrodzenie; 2) pobierania zasiłku z ubezpieczenia społecznego; 3) odbywania zasadniczej służby wojskowej, przeszkolenia wojskowego, okresowej służby wojskowej (...), 4) korzystania z urlopu wychowawczego przewidzianego w odrębnych przepisach.”

Uwagi powyższe odnoszą się również do zapisu **§ 5 ust. 4, 5 i 6** regulaminu, który stanowi, że dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielom za faktyczne wykonywanie pracy i w wysokości proporcjonalnej do realizowanego przez nauczyciela czasu pracy w tych warunkach („wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych cały obowiązujący go wymiar zajęć” lub „Nauczyciel, który realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych tylko część obowiązującego wymiaru zajęć lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć dodatek wypłaca się proporcjonalnie do liczby godzin przepracowanych w trudnych warunkach”).

Kolejnym przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela są zapisy regulaminu, w których Rada Gminy stanowi o warunkach i okresach, w których przysługuje dodatek za wysługę lat, a mianowicie **§ 6 ust. 5** „Dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca” czy też **§ 6 ust. 6** regulaminu, w których Rada stanowi iż „Dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzyma wynagrodzenie oraz 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 otrzyma wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.”

Ponadto w **§ 6 ust. 2** Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji § 7 ust. 1 rozporządzenia MENiS odnoszącego się do okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat w zakresie słów : „w których stosunek pracy został rozwiązany lub wygasł, bez względu na sposób ustania stosunku prac (zakończone okresy pracy)”.

W **§ 7 ust. 4** regulaminu Rada unormowała okoliczności, w których nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, w **§ 7 ust. 5** Rada określiła sposób obliczania 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, a z kolei w **§ 7 ust. 6** Rada przewidziała okoliczności, w których niezrealizowane godziny ponadwymiarowe z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (np. zawieszenie zajęć z powodu klęsk żywiołowych, wyjazd dzieci na wycieczkę lub imprezę, rekolekcje) traktuje się jako godziny faktycznie przepracowane, za które przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. W myśl tego przepisu organ prowadzący szkołę upoważniony jest do określenia w drodze regulaminu szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem

art. 35 ust. 3, a więc według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2008r., sygn. I OSK 1873/07; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 26 kwietnia 2006r., sygn. IV SA/Wr 274/05; 5 września 2006r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 9 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 560/06; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2008r., sygn. II SA/Ol 329/08 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008r., sygn. IV SA/G1 198/08).

Rada Gminy nie ma kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie godziny należy traktować jako faktycznie odbyte. Rada Gminy nie może też unormować sytuacji, w których wynagrodzenie takie nie przysługuje. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania, na jakiej podstawie jest ustalane wynagrodzenie za takie godziny, wysokość tego wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane. To, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika wprost z poszczególnych przepisów ustawy (np. art. 81 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela) i Rada nie ma kompetencji wskazywać, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006r., sygn. IV SA/Wr 274/05; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06).

Rada Gminy nie posiada również uprawnień do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy. Zdaniem organu nadzoru, wskazany w zapisie § 7 ust. 5 regulaminu sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe spowodowałby, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (np. w razie skorzystania przez pracownika z urlopu wypoczynkowego).

Organ nadzoru stwierdza również 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, którym powierzono stanowisko kierownicze (§ 7 ust. 7 regulaminu). W żadnym razie z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie można wywieść takiego uprawnienia dla rady gminy.

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Gminy normy kompetencyjnej są zapisy § 3 ust. 9, § 4 ust. 11, § 5 ust. 7, § 6 ust. 7, § 7 ust. 10, § 8 ust. 13 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.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Łapsze Niżne w § 8 regulaminu w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do dodatku mieszkaniowego, wbrew postanowieniom art. 54 ust. 3 i ust. 6. Zgodnie z tym zapisem § 8 ust. 5 regulaminu „Nauczycielowi i jego małżonkowi zamieszkującemu z nim na stałe, będącemu także nauczycielem, przysługuje tylko jeden dodatek w wysokości określonej w ust. 2. Małżonkowie wspólnie wskazują pracodawcę, który będzie im wypłacał dodatek.”. Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony. Wyżej przywołane zapisy ustawowe stanowią, że

wysokość przedmiotowego dodatku może być uzależniona od stanu rodzinnego nauczyciela, nie wprowadzają one możliwość pozbawienia nauczyciela spełniającego kryteria do jego otrzymania, tego obligatoryjnego składnika jego wynagrodzenia. Z podobnych przyczyn organ nadzoru kwestionuje zapis **§ 8 ust. 7** regulaminu: „nauczycielowi zatrudnionemu w kilku szkołach przysługuje tylko jeden dodatek, wypłacany przez wskazanego przez niego pracodawcę” oraz **§ 8 ust. 9** regulaminu w zakresie słów: „lub na wspólny wniosek nauczycieli będących współmałżonkami”.

W Rozdziale 5 w **§ 9 ust. 2** przedmiotowego regulaminu Rada Gminy zawarła zapis, wedle którego wysokość specjalnego funduszu nagród wynosi 1% planowanego rocznego funduszu na wynagrodzenia nauczycieli.

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 Karty Nauczyciela. 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.

Zgodnie z ww. podstawą prawną zawartą w art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę ustala **kryterium i tryb przyznawania nagród** dla nauczycieli. W związku z powyższym sprzeczny z powyższym upoważnieniem ustawowym jest zapis **§ 9 ust. 5** regulaminu zgodnie z którym: „Z funduszu nagród będących do dyspozycji dyrektora szkoły nagrody dla nauczycieli przyznaje dyrektor wg kryteriów wewnętrznych obowiązujących w danej szkole”.

Natomiast w **§ 11** regulaminu Rada Gminy wprowadziła regulację w ramach, której postanowiła, iż wnioski o nagrodę Wójta Gminy będą podlegały rozpatrzeniu przez Komisję opiniującą nagrody powołaną przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia (ust. 1). W dalszej części zapisów Rada Gminy określiła skład Komisji oraz zasady jej funkcjonowania (ust. 2-8). W ocenie organu nadzoru ww. zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa, w tym zakres kompetencji przypisany organom gminy w ustawie o samorządzie gminnym (tj. odpowiednio art. 18 i art. 30 i 33 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, a kierownikiem urzędu jest wójt. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Kwestionowany przez organ nadzoru zapis uchwały zobowiązuje Wójta do powołania określonej Komisji, zajmującej się rozpatrywaniem wniosków o przyznanie nagród dla nauczycieli. Powołanie odrębnego podmiotu, uczestniczącego w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli musi mieć oparcie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Ani art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ani żaden inny przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania na organ wykonawczy tej jednostki obowiązku powołania komisji uczestniczącej w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli. W sprawach przyznawania nagród przez Wójta wyłącznie właściwy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto, w myśl kwestionowanego zapisu § 11 ust. 2 w skład komisji opiniującej nagrody Wójta mieliby wchodzić z prawem głosu, oprócz przedstawicieli Wójta, przedstawiciel Komisji Oświaty oraz przedstawiciele oświatowych związków zawodowych.

Analizując kwestię powoływania komisji opiniującej przyznawanie nagród, w drodze uchwały rady gminy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 494/08) zauważył, że taki zapis zaskarżonej uchwały niejako zobowiązuje organ wykonawczy gminy do powołania określonego zespołu zajmującego się opiniowaniem wniosków o przyznanie nagród dla nauczycieli. A przecież, powołanie odrębnego podmiotu, uczestniczącego w ściśle określony sposób w procedurze przyznawania nagród dla nauczycieli musi mieć oparcie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Przy czym, mając na uwadze to, że w skład komisji wchodzi m.in. pracownicy urzędu miejskiego i gminnych jednostek organizacyjnych wskazać należy, iż zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy jest wójt. A zatem, Rada Gminy nie jest w żaden sposób uprawniona do wkraczania w kompetencje Wójta dotyczące wykonywania przez niego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Urzędu.

Odnosnie udziału w procesie opiniowania przyznawania nagród przez związki zawodowe podkreślić należy, że zgodnie z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela uzgodnieniu ze związkami zawodowymi podlega regulamin wynagradzania nauczycieli a nie indywidualne przypadki ustalania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia (tu nagród), co leży w wyłącznej kompetencji pracodawcy. Stanowisko to zostało wyrażone m. in. w wyroku z dnia 17 listopada 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OSK 917/05).

W związku z powyższą argumentacją niezgodny z prawem będzie także zapis **§ 9 ust. 17** regulaminu o brzmieniu: „Wójt może przyznać nagrodę z własnej inicjatywy – bez uzyskiwania w tym zakresie opinii komisji. Liczba nagrodzonych w tym trybie nie może przekroczyć dwóch nauczycieli lub dyrektorów w ciągu roku”.

Ponadto w Rozdziale 5 regulaminu dot. nagród organ nadzoru dostrzegł dwie omyłki pisarskie. W § 9 ust. 14 pkt 1 lit. c) mówiącym o tym, że nauczyciele otrzymują nagrodę „III stopnia, gdy spełniają trzy kryteria określone w § 12 ust. 2.2” **ostatnia cyfra 2** została wadliwie wpisana, gdyż w § 12 ust. 2 w pkt 2 nie ma kryteriów do wyboru i przez to powyższy zapis w lit. c) stanie się nie logiczny. Druga omyłka znajduje się w **§ 10 ust.3** między pkt 9 a pkt 10 pojawia się litera **j**) o treści: „opinię rady pedagogicznej w głosowaniu tajnym z podaniem wyników głosowania oraz stwierdzeniem: *Rada Pedagogicznapopiera/nie popiera wniosek o nagrodę Wójta Gminy Łapsze Niżne dla nauczycielaW przypadku nagrody dla dyrektora opinia Rady pedagogicznej nie jest wymagana.*”

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

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.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Na niniejsze 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

Radca Prawny
Artur Słowik