



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 lipca 2015 r.

Poz. 2549

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.186.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 7 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr III/21/2015 Rady Gminy Rychliki z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród, dodatku mieszkaniowego i dodatku za wysługę lat.**

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 8 czerwca 2015 r., Rada Gminy Rychliki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także na art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 3 i 7 oraz art. 91d ust.1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191z późn. zm.), uchwaliła regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i zastępstw doraźnych oraz przyznawania nagród, dodatku mieszkaniowego i dodatku za wysługę lat.

W ocenie organu nadzoru, przyjęty przedmiotową uchwałą regulamin nie zawiera wszystkich wymaganych przez prawo elementów, a część jego zapisów narusza w sposób istotny obowiązujące prawo.

Przed wszystkim należy wskazać, iż zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela 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, 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, 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.

Z treści cytowanego przepisu wynika niewątpliwie, iż obowiązkiem rady gminy (będącej w tym wypadku organem prowadzącym) jest m. in. określenie w ww. regulaminie wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Tymczasem Rada Gminy Rychliki w § 4 ust. 4 przyjętego przez siebie regulaminu wskazała, iż kwota dodatku motywacyjnego nie może przekroczyć 30% wynagrodzenia zasadniczego. W ocenie organu nadzoru taki zapis nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem

wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Gminy Rychliki nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Przesądza to o konieczności wyeliminowania tej uchwały z obrotu prawnego w całości, bowiem obowiązywać może jedynie regulamin określający w sposób należyty wszystkie obligatoryjne elementy wymienione przez ustawodawcę.

Abstrahując od powyższego wskazać należy, iż organ nadzoru dopatrył się również uchybień w wymienionych niżej zapisach przedmiotowego regulaminu.

W szczególności w § 4 ust. 8 regulaminu Rada Gminy określiła dni i okresy, za które nauczycielowi nie przysługuje dodatek motywacyjny postanawiając, że dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie przebywania w stanie nieczynnym oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Tożsame uregulowanie znajduje się, w odnoszącym się do dodatku funkcyjnego, § 5 ust. 6, w myśl którego dodatek ten 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 z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, jeżeli zaś zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca, to od tego dnia. W § 9 ust. 1 i 3 regulaminu wymieniono natomiast dni i okresy, za które nauczycielowi przysługuje dodatek za wysługę lat.

Odnosząc się do przywołanych zapisów trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada gminy posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, a także wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Kwestionowane postanowienia uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że zapisy te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014r., póź. 1502 z późn. zm.). Art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie 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. z 2014 r. póź. 416 ze zm.). Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada gminy określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14 konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego 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. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielным uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2009r., I OSK 180/09). Tak więc, organ prowadzący szkołę nie może stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W kompetencji przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009r., IV SA/Wr 494/08).

W świetle powyższego Rada Gminy Rychliki uchwalając kwestionowane zapisy wykroczyła poza wskazaną delegację ustawową, a nadto wkroczyła również w materię przekazaną właściwemu ministrowi do uregulowania w drodze rozporządzenia.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda