



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 listopada 2016 r.

Poz. 7201

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.447.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/157/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 20 października 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz określenie warunków wypłaty innych składników wynagrodzenia, zwanej dalej: „uchwałą” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Budzyń nr XX/157/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 (błędnie wskazano: „art. 18 pkt 15”) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w zw. z art. 30 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. 2016 r. poz. 1379 ze zm., zwanej dalej: „Kartą Nauczyciela”) oraz 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. z 2014 r. poz. 416 ze zm., zwanego dalej: „rozporządzeniem”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 27 października 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z 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.

Podjęta przez Radę Gminy Budzyń uchwała winna mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z aktami normatywnymi wyższego rzędu”.

Po dokonaniu oceny zgodności z prawem regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz określenie warunków wypłaty innych składników wynagrodzenia, zwanego dalej: „regulaminem”, organ nadzoru stwierdza, że Rada nie określiła przesłanek uprawniających nauczycieli do otrzymania dodatku motywacyjnego. Treść upoważnienia kompetencyjnego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w zakresie w jakim upoważnia ono do unormowania kwestii dodatku motywacyjnego nie budzi wątpliwości. Ustawodawca wskazał *expressis verbis*, iż organ prowadzący ustala wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Organ stanowiący władny jest zatem określić przesłanki uprawniające nauczyciela do otrzymania dodatku motywacyjnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 179/08). Dodać też trzeba, że określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela.

W § 4 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny przyznaje się nauczycielowi w wysokości od 150 zł. do 850 zł., a dyrektorowi i wicedyrektorowi w wysokości do 1.000 zł.

W ocenie organu nadzoru różnicowanie maksymalnej wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od tego, czy ma on być wypłacany dla nauczycieli, dla dyrektora czy dla wicedyrektora nie znajduje uzasadnienia prawnego. Zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie od powierzonego stanowiska. W związku tym stwierdzić należy, że § 4 ust. 3 regulaminu narusza w sposób istotny art. 30 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia, w tym również konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W § 4 ust. 8, § 5 ust. 5, § 6 ust. 6, § 7 ust. 3 zd. 2 regulaminu Rada określiła w jakich okresach nauczycielom nie przysługuje dodatek motywacyjny, funkcyjny, za warunki pracy oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.

Powyższe regulacje wkraczają w materię normowaną art. 80 zd. drugie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666) w zw. z art. 91c Karty Nauczyciela, który ustala zasadę prawa do wynagrodzenia pracownika za czas niewykonywania pracy. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 80 zd. drugie ustawy – Kodeks pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Należy też podkreślić, że uchwalony regulamin nie może być przepisem szczególnym w rozumieniu art. 80 ustawy - Kodeks pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do przysługujących nauczycielowi dodatków. Zatem to, czy należą się dodatki należy ustalać w oparciu o normy zawarte w Karcie Nauczyciela i ustawie - Kodeks pracy.

W § 5 ust. 8 regulaminu Rada postanowiła, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie, od pierwszego dnia miesiąca następującego po jednomiesięcznym pełnieniu tych obowiązków. Z kolei § 5 ust. 9 regulaminu stanowi, że dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje wicedyrektorowi szkoły od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, następującego po trzech miesiącach zastępstwa. Podobnie w § 9 ust. 7 pkt b) regulaminu Rada uchwaliła, że nauczycielski dodatek mieszkaniowy przysługuje nauczycielowi od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel złożył wniosek o jego przyznanie.

Tymczasem prawo do dodatku do wynagrodzenia powstaje zawsze w dacie spełnienia przesłanek do otrzymania dodatku, z dniem objęcia stanowiska czy funkcji lub po wykonaniu określonych prac. Dotyczy to również sytuacji, gdy objęcie funkcji następuje „w zastępstwie”. Należy więc uznać, że postanowienia § 5 ust. 8 i 9 oraz § 9 ust. 7 pkt b) regulaminu zostały podjęte bez podstawy prawnej. Okresy, za które dodatek przysługuje, analogicznie jak w przypadkach, gdy dodatki nie przysługują – określa ustawa, rada gminy nie może więc ich ustalać w regulaminie.

W § 6 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że „Nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z tytułu pracy w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych warunkach określonych w przepisach § 8 i § 9 rozporządzenia MEN”.

Powyższy przepis w zakresie zwrotu: „lub szkodliwych” narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 i art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, bowiem z przepisów tych nie wynika, aby rada gminy była legitymowana do ustanowienia dodatku za warunki pracy z tytułu pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia nauczycieli. Również rozporządzenie zawiera w § 8 i § 9 jedynie wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku za warunki pracy.

Z tego samego względu za niezgodny z prawem uznać należy przepis § 6 pkt 2 lit. a) regulaminu w zakresie uzależniającym wysokość dodatku za warunki pracy od stopnia szkodliwości dla zdrowia realizowanych prac lub zajęć.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że Rada z przekroczeniem swoich kompetencji w § 3 ust. 6, § 4 ust. 10, § 5 ust. 10, § 6 ust. 8 oraz § 7 ust. 8 regulaminu określiła termin wypłaty „z góry” i „z dołu” poszczególnych składników wynagrodzenia, tj. dodatku za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Tymczasem Karta Nauczyciela w art. 39 ust. 3 i ust. 4 w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty wynagrodzenia.

W § 9 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że „Nauczycielowi i jego współmałżonkowi, będącemu także nauczycielem, stale z nim zamieszkującym, przysługuje tylko jeden dodatek mieszkaniowy, w wysokości określonej w ust. 2. Małżonkowie wspólnie określają pracodawcę, który będzie wypłacał dodatek jednemu z nich”.

Zacytowany zapis regulaminu pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła. Nauczycielowi, o którym mowa w art. 54 ust. 1 Karty Nauczyciela, 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.

Zatem, ze wskazanego przepisu wynika, że przyznanie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego jest obowiązkowe, jeśli nauczyciel spełnia ustawowe warunki. Wysokość tego dodatku uzależniona jest od kryteriów określonych w art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela, przy czym określa ją – wraz ze szczegółowymi zasadami przyznawania i wypłacania dodatku – w trybie regulaminu, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że Karta Nauczyciela nie dopuszcza możliwości pozbawienia dodatku mieszkaniowego nauczyciela spełniającego kryteria niezbędne do jego otrzymania tylko z tego powodu, iż dodatek taki będzie otrzymywał jego współmałżonek, będący także nauczycielem, stale z nim zamieszkującym. Z tych samych przyczyn organ nadzoru kwestionuje zapisy § 9 ust. 5 w zakresie zwrotu: „a w przypadku nauczycieli, o których mowa w ust. 4, na ich wspólny wniosek”.

W § 9 ust. 8 regulaminu Rada wskazała okresy, w których nauczycielowi przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego.

Tymczasem, mając na uwadze treść art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela, stwierdzić należy, że dodatek ten przysługuje w każdym czasie, w jakim pomiędzy szkołą, a nauczycielem istnieje stosunek pracy. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie, o którym mowa w przepisie art. 54 ust. 1 Karty Nauczyciela jest tożsame z istnieniem stosunku pracy. Tym samym każdy odcinek czasowy, w którym trwa stosunek pracy należy kwalifikować jako ten, w którym nauczycielowi przysługiwać będzie dodatek mieszkaniowy. Konkretnie sytuacje, w których pomimo niewykonywania pracy stosunek pracy trwa nadal – o czym już była mowa wyżej - wynikają z przepisów prawa rangi ustawowej. Zatem Rada nie była uprawniona do wskazywania okresów w jakich nauczycielowi przysługuje dodatek mieszkaniowy.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann