



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 stycznia 2017 r.

Poz. 669

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.33.2017.18 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2017 r.

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 XXX/189/2016 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie: ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXX/189/2016 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie: ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia została podjęta na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2, art. 54 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 21 grudnia 2016 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji w dniu 14 grudnia 2016 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie: ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta 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.

Rada w § 3 ust. 2 i 3 regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXX/189/2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r. (dalej zwany: „regulaminem”) postanowiła o zróżnicowaniu wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora, naruszając przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. W myśl tego przepisu wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Tego rodzaju zróżnicowanie narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.). Brak jest wobec powyższego podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Rada ustala jednolite warunki dla wszystkich nauczycieli, w tym dla nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły. W odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółwić ogólny warunek przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 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. z 2014 r. poz. 416 ze zm.) - „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem”. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela regulamin ten powinien regulować szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. W § 3 regulaminu rada wskazała katalog warunków stanowiących podstawę do przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczyciela i dyrektora szkoły, niemniej jednak nie sposób uznać, by rada w ten sposób szczegółowo określiła warunki jego przyznawania, pozostawiając w tym zakresie dowolność ze względu na brak jednoznacznych kryteriów uzasadniających przyznanie tegoż dodatku.

W § 4 ust. 2 regulaminu rada postanowiła, że dodatek motywacyjny dla dyrektorów, wicedyrektorów oraz nauczycieli nie może być wyższy niż 25 % ich wynagrodzenia zasadniczego.

Ustalenie wyłącznie górnej wysokości stawki dodatku motywacyjnego nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego będącego obligatoryjnym składnikiem wynagrodzenia otrzyma nauczyciel. Można zatem uznać, iż rada dopuszcza sytuację, w której dodatek ten mógłby być przyznany w kwocie 0 zł. Zapis ten jest nieprecyzyjny i może powodować pewne trudności z określeniem w jakim stopniu dany nauczyciel spełnił wymagania i ma prawo do otrzymania dodatku motywacyjnego. W wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż "z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od 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 dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela"(sygn. II SA/Go 439/09).

W § 4 ust. 5 regulaminu rada postanowiła, że na dodatek motywacyjny dla danej placówki wydziela się 4,5% kwoty planowanej na wynagrodzenie zasadnicze zatrudnionych w niej nauczycieli. Wskazać należy, iż literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji rady do określenia w tym regulaminie wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne w danej szkole. Nie sposób się zgodzić z tym, iż rozwiązanie przyjęte w § 4 ust. 4 regulaminu jest określeniem co do wysokości stawek dodatków czy szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Postanowienia te nie mieszczą się w delegacji ustawowej. Nie jest dopuszczalne, aby art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy traktować jako podstawę do

ustanowienia w regulaminie przepisu przewidującego zabezpieczenie finansowe dla wykonania postanowień regulaminowych dotyczących dodatku motywacyjnego.

W § 5 ust. 2 regulaminu, w którym rada ustaliła, że dodatek funkcyjny przysługuje w wysokości odpowiednio dla dyrektora szkoły – do 60 %, wicedyrektora szkoły – do 40% oraz kierownika filii - do 10 % wynagrodzenia zasadniczego.

Powyższe stanowi ustalenie wyłącznie górnej wysokości stawki dodatku funkcyjnego, nie stanowi więc wypełnienia dyspozycji, o której mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Z uchwały nie wynika jaka jest minimalna stawka dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły, wicedyrektora szkoły oraz kierownika filii. W tym przypadku wskazuje się na argumentację podobną jak w kwestii dodatku motywacyjnego, o czym mowa wyżej.

W § 6 ust. 4 regulaminu rada postanowiła o tym, że dodatek wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia cały obowiązujący go wymiar zajęć oraz w przypadku, gdy nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze, realizuje w tych warunkach obowiązujący go wymiar zajęć. Ponadto rada postanowiła, że dodatek wypłaca się w wysokości proporcjonalnej, jeżeli nauczyciel realizuje w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia tylko część obowiązującego wymiaru zajęć lub w przypadku, gdy jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć. Powyższe uregulowania rada przyjęła przekraczając kompetencje ustawowe zawarte w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Powołany przepis wskazuje z jednej strony zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w drodze uchwały, z drugiej natomiast określa granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. W przepisie tym ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej radzie gminy kompetencji, wskazując w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, iż regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Oznacza to, że rada nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować kwestii związanej z wypłacaniem dodatków do wynagrodzenia. Tymczasem w kwestionowanym wyżej przepisie § 6 ust. 4 regulaminu rada uregulowała nie tylko sposób wypłacania dodatku za warunki pracy, ale również uzależniła jego wysokość od liczby godzin pracowanych w tych warunkach.

Ustalenie przez radę warunków wypłacania dodatku za warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowo administracyjnym. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 169/07) stwierdził nieważność przepisu uchwały wskazując w uzasadnieniu, iż w kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie mieści się uprawnienie rady gminy do określania tego, kiedy dodatki jako składniki wynagrodzenia winny być wypłacane.

Podobnie rada wykroczyła poza zakres regulacji określony w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela formułując zapisy § 11 regulaminu, w którym postanowiono, że nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze zajęć poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zajęć, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego, za wychowawstwo klasy w szkole, który przysługuje w pełnej wysokości bez względu na wymiar zajęć. Podnieść należy, iż ustawodawca decydując w konkretnym przypadku o otwartym katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, wyznaczył jednocześnie czytelną granicę powierzonej kompetencji.

W § 7 ust. 4 regulaminu rada postanowiła, że dla ustalenia wynagrodzenia za godziny nieobecności w pracy nauczyciela, dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia - za podstawę określenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 wymiaru (lub odpowiednio 1/4, gdy nauczycielowi ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym. Ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Gdyby były to jedynie przepisy uszczegółowujące ogólną kompetencję rady w tym zakresie, to zastrzeżenie, wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałyby znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej

ustawy. O ile zatem ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze uregulowań. Należy stwierdzić, że nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą zrealizowaną godzinę ponadwymiarową, natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy, do których nie należy regulamin uchwalony przez radę.

W § 9 regulaminu rada postanowiła o utworzeniu i określeniu zasad dotyczących specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela rada określa - o ile nie zostały określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Przepisy § 9 regulaminu nie określają ani wysokości ani warunków wypłacania nagród i innych świadczeń, o których mowa w przepisie stanowiącym podstawę do uchwalenia przez radę regulaminu. Odnosząc się do poszczególnych zapisów § 9 regulaminu wskazać należy, iż w niewielkim zakresie dyspozycję powyższą wypełnia § 9 ust. 6 regulaminu, w którym rada ustaliła, że wysokość Nagród Burmistrza ustala Burmistrz w zależności od posiadanych środków, a wysokość Nagród Dyrektora nie może być wyższa niż 75 % Nagrody Burmistrza. Powyższe nadal jednak nie stanowi o wysokości nagród. Dodatkowo również w kwestii warunków wypłacania nagród i innych świadczeń regulację cząstkową odnaleźć można w § 9 ust. 8 regulaminu. W przepisie tym rada postanowiła, że nagrody mają charakter uznaniowy i wypłacane są w formie pieniężnej na konto nagrodzonego. Pozostałe zapisy § 9 regulaminu regulują kwestie dotyczące tworzenia specjalnego funduszu nagród oraz zasad przyznawania nagród, co wykracza poza delegację ustawową.

W § 10 ust. 2 regulaminu rada postanowiła, iż za miesiące wakacyjne (lipiec, sierpień) wynagrodzenie wypłaca się według średniej urlopowej, ustalonej na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli.

Zapis ten narusza przepis art. 30 ust. 5 pkt 4 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym kompetencja do unormowania sposobu ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy została powierzona ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania (w drodze rozporządzenia) i nie wchodzi w zakres upoważnienia kompetencyjnego organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego. Zapis ten jest niezbyt dokładnym powieleniem treści art. 67 ustawy Karta Nauczyciela oraz przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (Dz. U. poz. 737 ze zm.). Z art. 67 ustawy Karta Nauczyciela i przepisów rozporządzenia wynika, że wynagrodzenie składające się z odpowiednich składników przysługuje za czas urlopu wypoczynkowego, a więc nie jest ograniczone do miesięcy wakacyjnych - lipiec i sierpień.

Mając na uwadze podniesione zarzuty wskazujące na istotny charakter naruszenia prawa należy podnieść, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann