

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.124.2015.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/30/15 Rady Gminy Grabowo z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowo.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Grabowo 31 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr VI/30/15 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowo. Uchwała ta 7 września 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Gminy Grabowo z naruszeniem prawa, w związku z czym 16 września 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Podstawę prawną dla uchwalonego przez Gminę Grabowo Regulaminu wynagradzania nauczycieli stanowił między innymi art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.). Zgodnie z uregulowaniami tegoż artykułu 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 (dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), 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 (nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54)., 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.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż Rada Gminy Grabowo regulując w Dziale III Regulaminu zagadnienia dotyczące wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw nie określiła szczegółowych warunków obliczania wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw (zawarty w tym Dziale przepis § 12 ust. 2 dotyczy wyłącznie warunków obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe).

Tym samym, w ocenie organu nadzoru uchwalony Regulamin wynagradzania nauczycieli nie wypełnia zakresu spraw przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności tego aktu z prawem.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi bowiem istotne naruszenie przepisów prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności całego aktu prawnego (wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

W § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu ustalono, iż określa on wysokość stawek oraz szczegółowe **zasady** przyznawania wymienionych w nim dodatków. Zgodnie zaś z przywołanym wyżej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela regulamin winien określać wysokość stawek oraz szczegółowe **warunki** przyznawania tych dodatków.

Z art. 30 ust. 2 cyt. ustawy – Karta Nauczyciela wynika, iż dodatek za warunki pracy może być wypłacony nauczycielowi z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach.

Ponadto przepis art. 34 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż nauczycielowi pracującemu w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy.

Z powyższego zapisu wynika, że dodatek za warunki pracy to w rzeczywistości dwa odrębne dodatki: dodatek za trudne warunki pracy oraz dodatek za uciążliwe warunki pracy.

Wykaz przypadków kwalifikujących do wypłacenia nauczycielowi dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach określa rozporządzenie 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 z późn. zm.). Nauczyciel może być uprawniony do jednego z tych dodatków lub obu jednocześnie, jeżeli wykonuje pracę zarówno w warunkach trudnych jak też uciążliwych.

Natomiast uchwalony Regulamin w przywołanym wyżej uregulowaniu § 1 ust. 1 pkt 1 oprócz wymienionego dodatku za wysługę lat, motywacyjnego i funkcyjnego wymienia jedynie dodatek za trudne warunki pracy pomijając warunki uciążliwe. Również w Rozdziale 4 Regulaminu zawartego w Dziale II zawierającym szczegółowe regulacje dotyczące dodatku za warunki pracy nie nastąpiło precyzyjne rozróżnienie regulacji dotyczących należnego nauczycielom dodatku z tytułu pracy w trudnych czy też uciążliwych warunkach.

Rada Gminy Grabowo w należących do tego rozdziału uregulowaniach § 8 ust. 2 pkt 1, § 10 i § 11 Regulaminu postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje: „za każdą **faktycznie przepracowaną** w tym systemie godzinę nauczania”.

Zapis taki narusza cyt. art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do określenia wysokości stawek dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku nauczycielom.

W świetle art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia. Z art. 91 c tejże ustawy wprost wynika, że w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych przepisami ustawy-Karta Nauczyciela, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy. Kodeks ten przewiduje zaś sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli okresowo nie świadczy pracy.

W związku z powyższym, przyjęte przez Radę Gminy Grabowo rozwiązanie, w myśl którego dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielowi za faktycznie przepracowane w takich warunkach godziny zajęć, w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia nauczyciela dodatku za warunki pracy, pomimo zachowania prawa do tego składnika wynagrodzenia na podstawie przepisów prawa pracy (np. za czas urlopu szkoleniowego lub za czas zwolnienia całości albo części dnia pracy dla celów szkoleniowych, za czas niewykonywania pracy, jeżeli nauczyciel gotów był do jej wykonywania, a nie mógł jej wykonywać z przyczyn leżących po stronie pracodawcy). Powyższe stanowisko ma swoje potwierdzenie chociażby w wyroku Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 290/08.

Zgodnie z przywołanym wyżej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy – Karta Nauczyciela regulamin wynagradzania nauczycieli powinien określać wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Postępowanie nadzorcze wykazało natomiast, iż § 4 ust. 1 Regulaminu stanowi o **ogólnych** warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, które to warunki zostały określone mocą postanowień § 6 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku. Tym samym zapis ten stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe wynikające z treści art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, jak również narusza przepis § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) stanowiący, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Przeprowadzona kontrola legalności uchwały Nr VI/30/15 wykazała również, iż w § 5 ust. 5, § 7 ust. 3, § 11 oraz § 14 Regulaminu wskazano terminy wypłaty odpowiednio dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Z uwagi na fakt, iż przywołany wyżej art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela upoważnia radę gminy do określenia dla nauczycieli w drodze regulaminu **wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego** oraz **za warunki pracy** jak również **szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków**, zawarcie przez Radę Gminy Grabowo w Regulaminie uregulowań określających, kiedy dany dodatek lat jako składnik wynagrodzenia winien być nauczycielowi wypłacany, stanowi sprzeczne z prawem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z tego przepisu.

Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Ponadto, dokonana przez organ nadzoru kontrola legalności uchwalonego przez Radę Gminy Grabowo Regulaminu wynagradzania nauczycieli wykazała sprzeczność z prawem

zapisów § 5 ust. 4, iż informację o przyznaniu dodatku motywacyjnego udziela Dyrektor Szkoły na pisemne żądanie nauczyciela. Ponieważ zgodnie z przywołanym wyżej art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela dodatek motywacyjny stanowi składnik wynagrodzenia nauczyciela, to z uwagi na uregulowania art. 29 Kodeksu Pracy w zw. z art. 91 c ust. 2 Karty Nauczyciela dyrektor szkoły jako pracodawca jest zobowiązany do informowania nauczyciela na piśmie o wysokości wynagrodzenia i jego składnikach.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr VI/30/15 Rady Gminy Grabowo z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Grabowo.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Otrzymuje:

Rada Gminy Grabowo.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli