

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.212.2019.ACZE

z dnia 31 października 2019 r.

Rada Gminy Kolsko

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Kolsko z 26 września 2019 r. Nr XI.71.2019 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kolsko.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2019 r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę Nr XI.71.2019 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kolsko. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U.2018.967 j.t. ze zm. - dalej "KN").

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN, 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.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy wskazać, iż akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej, bowiem ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W ocenie organu nadzoru regulacja w § 4 ust. 1-3 regulaminu, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy KN. Wydany na podstawie tego przepisu

regulamin, będący aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego oraz zawierać normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny.

Zapis § 4 ust. 1 regulaminu określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stanowiąc normę planistyczną dotyczącą budżetu, wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowiącej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy KN. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego. Zapis określający pewną pulę środków na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i jego realizacji. W jednym akcie prawnym nie powinno umieszczać się norm o różnym charakterze. Podkreślenia również wymaga, że wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (np. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U.2017.2203). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza możliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli - mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne.

Również treść § 4 ust. 2 regulaminu jest sprzeczna z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. W wyżej powołanym przepisie uchwały określono, że *„Dodatek motywacyjny jest ruchomą częścią wynagrodzenia nauczycieli i przyznawany jest w ramach funduszu określonego w ust. 1 w wysokości nie przekraczającej 20% wynagrodzenia zasadniczego w zależności od osiągniętych wyników pracy”*. W ocenie organu nadzoru, taki przepis uchwały nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy w postaci określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Kwestionowany przepis załącznika do uchwały (regulaminu) nie jest wystarczająco precyzyjny, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. Przedmiotowy przepis uchwały nie daje tym samym odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego otrzyma nauczyciel, spełniający przesłanki określone w § 4 ust. 5 regulaminu. Powyższe oznacza, że Rada dopuszcza sytuację, że dodatek mógłby być przyznany nauczycielowi w kwocie 0%.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że *„Rację ma organ nadzoru, iż taki zapis w istocie nie określa wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. 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 uchwalodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. (...). 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.”*

Stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 regulaminu powoduje, że delegacja wynikająca z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie została w sposób prawidłowy wypełniona, tj. Rada nie

określiła wysokości stawki dodatku motywacyjnego. To z kolei uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Kolejnym przekroczeniem upoważnienia jest również zapis § 4 ust. 3, który normuje okresy przyznawania dodatku motywacyjnego. Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 KN organ prowadzący szkołę ma obowiązek określić wysokość stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania, a nie terminy na które przyznaje się dodatek.

Z kolei w § 5 ust. 1 regulaminu, Rada Gminy określiła osoby uprawnione, którym przysługuje dodatek funkcyjny. Niniejszy przepis istotnie narusza prawo z uwagi na fakt, że to zagadnienie normuje § 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.2014.416 j.t. ze zm) w brzmieniu: „Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta, c) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym”. Wskazany wyżej przepis ustala w sposób wyczerpujący krąg podmiotów uprawnionych - z dniem powierzenia określonego stanowiska lub funkcji - do uzyskania dodatku funkcyjnego, nie upoważniając przy tym organu stanowiącego gminy do stanowienia w tym zakresie norm modyfikujących. Rada gminy powinna zatem treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z zakresu jej zadań. Jest ona bowiem zobowiązana do przestrzegania w ramach swej właściwości przepisów ogólnie obowiązujących.

Jednocześnie należy zauważyć iż Rada Gminy w § 5 ust. 2 regulaminu, określiła wysokość dodatków funkcyjnych w odniesieniu do konkretnych funkcji pełnionych przez nauczycieli, natomiast nie unormowała szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

Organ nadzoru wskazuje iż postanowienia § 6 ust 3 i 4, normujące okresy przysługiwania i wypłacania dodatku za warunki pracy w sposób istotny naruszają prawo. Art.30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowi iż regulamin wynagradzania określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Oznacza to, że obowiązkiem Rady gminy jest jedynie określenie w regulaminie wysokości stawek dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w wyroku z dnia 18 czerwca 2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 169/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie organ nadzoru, stoi na stanowisku iż umocowanie art. 30 ust. 6 pkt 2 KN nie uprawnia Rady Gminy do określenia warunków nie przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym za dni w których nauczyciel nie zrealizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy (§ 7 ust 4 regulaminu).

Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy bowiem ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. W myśl art. 80 Kodeksu pracy *wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo*

do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Organ prowadzący szkołę nie jest uprawniony do określenia okoliczności, w jakich poszczególne składniki wynagrodzenia nie będą przysługiwać, a regulamin wynagradzania nauczycieli nie jest przepisem szczególnym w rozumieniu ww. regulacji, w zakresie określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

W myśl art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela w szczególnych wypadkach, podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych zgodnie z posiadaną specjalnością, których liczba nie może przekroczyć 1/4 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Natomiast przydzielenie nauczycielowi większej liczby godzin ponadwymiarowych może nastąpić wyłącznie za jego zgodą, jednak w wymiarze nieprzekraczającym 1/2 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. Ustawodawca ustanowił również definicję godziny ponadwymiarowej, przez którą należy rozumieć przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2).

Wyżej wymienione postanowienia określają jedynie przypadki i okoliczności, w których nauczycielowi mogą zostać przyznane godziny ponadwymiarowe i nie wskazuje żadnych innych przesłanek, w przypadku zaistnienia których nauczycielowi może nie zostać wypłacone wynagrodzenie za nieodbyte godziny ponadwymiarowe (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 197/07).

W wyniku zakwestionowania ww. przepisów uchwały należy stwierdzić, iż delegacja wynikająca z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie została w sposób prawidłowy wypełniona. 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Pawel Witt