



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.321.2017.19



Poznań,

2017 06. 08

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/262/2017 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobrzyca” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXX/262/2017 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobrzyca” 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 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 maja 2017 r.

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

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2017 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę nr XXX/262/2017 w sprawie uchwalenia „Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobrzyca”, zwaną dalej: „uchwałą”.

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.

W § 5 ust. 2 regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dobrzyca, stanowiącego załącznik

do uchwały, zwanego dalej: „regulaminem” rada postanowiła, że wysokość środków przyznanych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla danej szkoły wynosi 8 % sumy wynagrodzeń zasadniczych 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 § 5 ust. 2 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. 4 regulaminu rada postanowiła, że wysokość dodatku motywacyjnego określana jest kwotowo, może wynosić do 20% wynagrodzenia zasadniczego pobieranego przez nauczyciela otrzymującego dodatek. Ustalenie wyłącznie górnej wysokości stawki dodatku motywacyjnego nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką minimalną wysokość dodatku motywacyjnego 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" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 sierpnia 2009 r. sygn. akt II SA/Go 439/09).

W § 5 ust. 9-10 regulaminu rada 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 (§ 5 ust. 10 regulaminu) rada władna jest tylko do uszczegółowienia ogólnego warunku przyznania dodatku motywacyjnego określonego 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.), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, ze wskazaniem na szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym

stanowiskiem, a nie na realizację podstawowych obowiązków pracowniczych. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela regulamin ten powinien regulować szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

W § 5 ust. 9 pkt 4, 6 - 9 regulaminu (w niniejszym przypadku to drugi pkt 6; błąd w oznaczeniach) rada określiła kryteria stanowiące podstawę do przyznania dodatku motywacyjnego, które w ocenie organu nadzoru nie stanowią uszczegółowienia ogólnych warunków, o których mowa w § 6 rozporządzenia. Warunki określone w rozporządzeniu stawiają na zaangażowanie, uzyskiwanie osiągnięć i szczególnie efektywne wypełnianie zadań, natomiast te określone przez radę odnoszą się do podstawowych obowiązków pracowniczych. Powyższe koreluje z zapisem § 5 ust. 7 regulaminu, w którym rada określiła, że dodatek motywacyjny przysługuje za zaangażowanie w realizację zadań statutowych szkoły w sposób wykraczający poza zwykłe obowiązki. Ponadto w § 5 ust. 9 pkt 10 regulaminu rada wprowadziła warunek, który stanowi nieuprawnione rozszerzenie warunku, o którym mowa w § 6 pkt 4 rozporządzenia (w zakresie dodatkowego odniesienia się do art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela).

W § 7 ust. 1 regulaminu rada postanowiła, że nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługują z tego tytułu dodatki za „warunki pracy”, tymczasem w delegacji ustawowej nie mieści wprowadzenie obok dodatku z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach, dodatku z tytułu pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia.

W § 7 ust. 2 regulaminu rada postanowiła, że za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczyciela zajęć wymienionych w § 8, a za pracę w warunkach uciążliwych uznaje się prowadzenie zajęć wymienionych w § 9 rozporządzenia, tymczasem w ust. 3 rada nie uregulowała kwestii związanej z wysokością dodatku za pracę w warunkach uciążliwych. Można przyjąć, iż praca w takich warunkach nie jest realizowana, ale wówczas ust. 2 winien taką sytuację odpowiednio odzwierciedlać.

W § 7 ust. 3 pkt 3 rada postanowiła, że w pozostałych przypadkach pracy w warunkach trudnych (tj. poza sytuacjami, o których mowa w pkt 1-2) dodatek przysługuje w wysokości do 10 % stawki godzinowej za każdą przepracowaną godzinę nauczania. Powyższy zapis wskazuje na możliwość przyznania 0 % stawki godzinowej, co w ocenie organu nadzoru nie jest prawidłowe. W tym przypadku należy uwzględnić argumentację, która została przedstawiona w niniejszym rozstrzygnięciu odnośnie do dodatku motywacyjnego.

W § 7 ust. 4 regulaminu rada postanowiła, że dodatek za warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany. Zgodnie z zasadą określoną w art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.) wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela wynika, że rada ma stanowić w zakresie tych dodatków jedynie co do warunków oraz ich wysokości, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. W ustawie Karta Nauczyciela ustawodawca już zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, m.in. art. 73 ust. 5, art. 20 ust. 6. Skoro zatem w ustawie Karta Nauczyciela ustawodawca zawarł szczegółowe regulacje dotyczące dodatków i wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania rady w tym zakresie w art. 30 ust. 6 pkt 1, to kompetencje rady w zakresie dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy, ograniczają się do kwestii w nim uregulowanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji rady w tym zakresie nie można

domniemywać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 294/08).

W § 9 regulaminu rada postanowiła o utworzeniu specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. 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, tymczasem 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. Wobec powyższego wprowadzenie przedmiotowych zapisów wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę 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 dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.



Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Dobrzyca
Burmistrz Gminy Dobrzyca