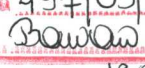


**WOJEWODA PODKARPACKI**

ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów
skr. poczt. 297

P-II.4131.2.26.2015

Rzeszów, 2015-03- 

URZĄD MIEJSKI w BOGUCHWALE	
KANCELARIA OGÓLNA	
Wpł. dnia	18.03.2015
Nr pisma	494/03/15/R-PSR
podpis	
18.03.2015r.	

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2008 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191) oraz przepisów 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 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2 ust. 6 pkt 3 i § 6 ust. 1 Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz tryb określający wysokość i zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Boguchwale Nr V.39.2015 z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz tryb określający wysokość i zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego – z powodu naruszenia przepisów art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191).

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2015 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Miejskiej w Boguchwale Nr V.39.2015 w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do

wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz tryb określający wysokość i zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

Organ nadzoru w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego w pierwszej kolejności zauważa, iż przytoczony w podstawie prawnej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela jest delegacją dla organu stanowiącego gminy jako organu prowadzącego szkołę, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego w drodze regulaminu (z uwzględnieniem przewidywanej struktury zatrudnienia):

- 1) wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 Karty Nauczyciela;
 - 2) szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela;
 - 3) wysokości i warunków wypłacania 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 odpowiednio w ust. 3.

Badając ww. uchwałę pod kątem jej zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że część zapisów uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz przepisy 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.

W przedmiotowej uchwale niektóre zapisy wprowadzone przez radę wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Określenie, bowiem zasad dotyczących wypłaty składników wynagrodzenia takich jak:

- 1) dodatki motywacyjne - warunkowanie przyznawania dodatku od posiadania przez nauczyciela co najmniej dobrej oceny pracy (§ 2 ust. 6 pkt 3 Regulaminu...);

2) dodatek za wysługę lat poprzez wskazanie, że dodatek przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego oraz poprzez wskazanie, że dodatek za wysługę lat przysługuje:

1) poczynwszy od 1 dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca;

2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca (§ 6 ust. 1 Regulaminu...).

- nie mieści się w zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania ww. dodatków.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że dodatki do wynagrodzenia, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagrody i inne świadczenia ze stosunku pracy wraz z wynagrodzeniem zasadniczym składają się na całościowe wynagrodzenie przysługujące nauczycielowi w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Jeżeli chodzi o okresy, w których przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie, stanowią o tym przepisy Karty Nauczyciela i w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy Kodeksu pracy (art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż w rozstrzyganym wyżej zakresie również rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, doprecyzowuje regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela. I tak określenie w § 6 w/w rozporządzenia ogólnych ram przesłanek uprawniających do przyznania dodatku motywacyjnego, a w § 7 okresów, jakie uprawniają do przyznania dodatków za wysługę lat, stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do przedmiotowych dodatków, a tym samym wyznacza radzie gminy obszar swobody, poza którą nie może wykroczyć.

Ogólne warunki przyznawania nauczycielom motywacyjnego określa cytowane wyżej rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. Stosownie do § 6 cyt. rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

1. osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
2. osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze;

3. wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
4. zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
5. szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
6. realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Uchwalony przez Radę Miejską w Boguchwale Regulamin... powinien uszczegóławiać ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, wynikające z powyższych przepisów.

Zgodnie z § 2 ust. 6 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do ocenianej uchwały, posiadanie przez nauczyciela, co najmniej dobrej oceny pracy jest kryterium (warunkiem) przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego.

Kwestionowany przepis Regulaminu... nawiązuje do poprzednio obowiązujących ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 455 ze zm.). W myśl § 4 pkt 3 tegoż rozporządzenia, ocena pracy nauczyciela była jednym z warunków przyznania dodatku motywacyjnego, a rozporządzenie to zostało uchylone na mocy § 13 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.

Skoro ocena pracy nauczyciela nie jest już jednym z ogólnych warunków przyznania dodatku motywacyjnego (ocena pracy nauczyciela nie jest wymieniana w § 6 aktualnie obowiązującego rozporządzenia), wadliwą jest regulacja zawarta w § 2 ust. 6 pkt 3 regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Boguchwale (wyrok WSA z 07.10.2008 r. III SA/Lu249/08).

Ponadto przepis § 6 ust. 1 Regulaminu... w zakresie stanowiącym, iż dodatek za wysługę lat przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym

członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego oraz poprzez wskazanie, że dodatek za wysługę lat przysługuje:

1) począwszy od 1 dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca;

2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - narusza art. 80 Kodeksu Pracy, zgodnie, z którym za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Przepis art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, w zakresie nie uregulowanym w ustawie odsyła do Kodeksu Pracy, co oznacza, iż rada gminy nie posiada delegacji ustawowej do uregulowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli kwestii, czy dodatek za wysługę lat, będący w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 tej Karty składnikiem wynagrodzenia nauczycieli, przysługuje nauczycielowi korzystającemu np. ze zwolnienia lekarskiego. Powyższe oznacza, iż rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do uregulowania wysokości składników wynagrodzenia nauczyciela w okresie korzystania ze zwolnienia lekarskiego. Poza tym przepis § 6 ust. 1 ocenianej uchwały, określający, kiedy następuje zmiana wysokości wynagrodzenia zbędnie normuje to, co reguluje w istocie przepis art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie, z którym zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu zawodowego. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Do tego radzie gminy brakowało stosownego upoważnienia ustawowego (wyrok WSA z 19.09.2008 r. IV SA/Wr290/08).

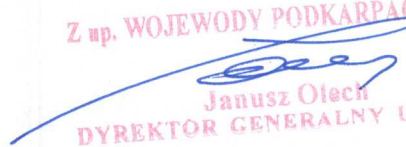
Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu nauczycieli norm, które wykraczają poza delegację ustawową, bądź już obowiązują w aktach prawnych rangi ustawy, nie jest realizacją normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania. Należy również dodać, że racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu uregulowania w nich spraw, co do których już się wypowiedział. Normy kompetencyjne mają umożliwiać uszczegóławianie, spraw co do których ustawodawca określa ogólne granice. Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję winien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Każde bowiem wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, która oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 6 pkt 3 i § 6 ust. 1 Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz tryb określający wysokość i zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Boguchwale Nr V.39.2015 z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz tryb określający wysokość i zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Janusz Olech
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Do wiadomości:

Burmistrz Boguchwały

Przewodniczący Rady Miejskiej w Boguchwale