

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.7.2014.AK

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

§ 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady Gminy Klukowo Nr XXII/131/13 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz regulaminu przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Klukowo, załącznika nr 1 oraz tytułu ww. uchwały w części „*regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz*”.

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2013 r. Rada Gminy Klukowo podjęła uchwałę Nr XXII/131/13 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz regulaminu przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach prowadzonych przez Gminę Klukowo, która w dniu 27 grudnia 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Dokonana analiza wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 stycznia 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W załączniku nr 1 kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, Rada Gminy Klukowo określiła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Klukowo.

Powyższe stanowi wykonanie ustawowych upoważnień wynikających m.in. z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r.

Nr 97, poz. 674 ze zm.), który zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia:

1. wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, z zastrzeżeniem przepisu art. 33 i art. 34 ustawy Karta Nauczyciela,
2. szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
3. wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wskazanych w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, o ile nie zostały określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Przepis powyższy stanowi katalog obligatoryjnych elementów uchwały w przedmiocie regulaminu wynagradzania nauczyciel.

Tymczasem analiza zapisów uchwały wykazała, iż przedmiotowy załącznik nie zawiera w swojej treści warunków i wysokości wypłaty dodatku za wysługę lat. Brak jest też w ocenie organu nadzoru określenia warunków obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw.

W konsekwencji wskazać należy, iż regulamin wynagradzania nauczycieli stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez gminę, co skutkuje jego ułomnością, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, Rada Gminy Klukowo określając zasady wynagradzania nauczycieli, naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, poprzez zawarcie w kwestionowanym załączniku szeregu zapisów stanowiących przekroczenie, przyznanej ww. przepisem organowi stanowiącemu gminy, kompetencji.

W § 4 ust. 4, § 6 ust. 5, § 9 ust. 2, § 12 ust. 2 i 3 oraz § 15 ust. 7 regulaminu, Rada Gminy Klukowo wskazała terminy wypłacania odpowiednio: dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, dodatku za warunki pracy oraz mieszkaniowego. Tymczasem wskazać należy, iż zasady wypłaty wynagrodzenia nauczycieli określone zostały wprost w art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela. Ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania nauczycieli, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalania czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, gdyż regulacja taka zawarta jest w Karcie Nauczyciela.

Podkreślić należy, iż z przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela jednoznacznie wynika, że rada gminy może określić wysokość dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące tychże dodatków wykraczają poza przyznane ww. przepisem prawa kompetencje.

Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określone zostały przepisami 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. nr 22, poz. 181, ze zm.), a należą do nich:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym ,
- 2) osiągnięcia wychowawczo - opiekuńczych,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizacji czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2, pkt 2 KN,
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem.

Wskazanie natomiast w **§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. h** regulaminu jako jednego z kryterium jego przyznania wyniku oceny pracy, dokonane w trybie art. 6a ustawy lub wyniku oceny dorobku zawodowego za okres stażu na wyższy stopień awansu zawodowego, stanowi nieuprawnione przekroczenie delegacji ustawowej. Rada Gminy podejmując uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli winna stosować przepisy właściwych aktów prawnych, tj. uszczegółowić ogólne, wymienione przez ustawodawcę w ww. rozporządzeniu warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie wprowadzać nowe – nieznanne aktom wyższego rzędu kryteria.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo - administracyjnym, w upoważnieniu z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, nie mieści się również kompetencja do „cofania” dodatków, które w razie przyznania stanowią składnik wynagrodzenia (vide: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05). Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają kompetencji do pozbawiania, w ramach regulaminów uchwalanych na podstawie

art. 30 ust. 6, danego składnika wynagrodzenia (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z 25 czerwca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. sygn. akt IV S.A./Gl 450/08 delegacja ustawowa nie przewiduje kompetencji do określania, w jakich sytuacjach nauczyciel jest pozbawiony jakiegoś elementu wynagrodzenia.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy, iż zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienie Regulaminu sprzeczne jest również z art. 42 § 1 w zw. z art. 29 § 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 nr 21, poz. 94 ze zm.). Przyznany dodatek jest bowiem składnikiem wynagrodzenia, a tym samym stanowi istotny element umowy o pracę, a zmiany zaś umowy o pracę na niekorzyść pracownika wymagają wypowiedzenia warunków płacy (vide: Wyrok Wojewódzkiego sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 25 czerwca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08).

Postanowienia regulaminów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Rada Gminy Klukowo stanowiąc o tym w jakich stanach faktycznych przedmiotowy dodatek nie przysługuje naruszyła również przepis art. 9 § 2 Kodeksu pracy (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

Tym samym wskazanie przez Radę Gminy Klukowo w § 12 ust. 2 regulaminu przypadku, w którym nauczycielowi nie przysługuje prawo do dodatku za warunki mieszkaniowe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, a tym samym istotnie narusza prawo.

W ocenie organu nadzoru również § 16 przedmiotowego regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wskazać raz jeszcze należy, iż przepis ustawy kompetencyjnej, tj. art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wymienia enumeratywnie elementy jakie winna zawierać uchwała regulująca kwestie wynagradzania nauczycieli i jest to katalog zamknięty.

Organ nadzoru ponadto wskazuje, iż przy redagowaniu uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, organ stanowiący powinien dołożyć należytej staranności w taki sposób, aby jego zapisy były jasne i nie wprowadzały w błąd adresatów uchwały. Dlatego też niezbędnym jest zastąpienie w treści § 15 ust. 1 odesłania do ust. 3 - odesłaniem do § 14 ust. 3 regulaminu.

Podsumowując, naruszenia dokonane przez Radę Gminy Klukowo polegające z jednej strony na braku pełnej regulacji materii przekazanej przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie prawa miejscowego, z drugiej zaś na przekroczeniu we wskazanym zakresie przyznanego upoważnienia, stwierdzić należy, iż znajdują one odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowo – administracyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z dnia 29 maja 2009r. (I OSK 180/09) stwierdził: „Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjne źródło prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi”.

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. 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 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę i w związku z faktem, iż kryterium legalności zapisów uchwały wyznaczone przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakazuje stwierdzić nieważność tych postanowień, które pozostają w sprzeczności z prawem, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie objętym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni zasadne.

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 Klukowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału
Nadzoru i Kontroli