

3224
ala

MS



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 4 lutego 2009 r.

NK.II.0911-6/88/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3 ust. 6, § 4 ust. 2 we fragmencie: „wyniki pracy szkoły”, § 4 ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie Zdroju z dnia 29 grudnia 2008 roku nr XXX/47/08 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Szczawnno-Zdrój z powodu istotnego art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późniejszymi zmianami) oraz art. 9 § 2 i art. 11 Kodeksu pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami).

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie Zdroju podjęła na sesji w dniu 29 grudnia 2008 r. uchwałę nr XXX/47/08 w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Gminę Szczawnno-Zdrój. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2009 r.

Podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia: 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 odpowiednio w ust. 3 i 4.

Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, 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.

I.

Regulamin § 3 ust. 6 stanowi:

„W przypadku rażącego obniżenia jakości świadczonej pracy, dodatek motywacyjny może być cofnięty lub zmniejszony przed upływem okresu jego przyznania.”

W powyższym przepisie Rada stanowi, że dodatek motywacyjny może być cofnięty lub obniżony przed upływem okresu jego przyznania. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
 - 1) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
 - 2) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

Dodatek motywacyjny jest zatem jednym z elementów składających się na wynagrodzenie nauczycieli. Zmiana jego wysokości polegająca na cofnięciu albo obniżeniu powoduje zmianę wysokości wynagrodzenia. Wskazany przepis regulaminu narusza art. 9 § 2 i art. 11 Kodeksu pracy. Zgodnie bowiem z art. 11 Kodeksu pracy ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. W związku z tym nie można wysokości przyznanego nauczycielowi dodatku motywacyjnego zmniejszać lub podwyższać bez jego zgody. Uregulowanie takie w pewnych okolicznościach może być niekorzystne dla nauczycieli, w związku z czym narusza również art. 9 § 2 Kodeksu pracy wedle którego postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Ponadto Organ Nadzoru pragnie również zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzona w uchwale regulacja traktuje o dodatku motywacyjnym, który przyznawany jest nauczycielom za określone osiągnięcia na określony okres. Jest on pewnego rodzaju nagrodą, która ma

charakter uznaniowy. Z istoty dodatku motywacyjnego wynika, że jeżeli już zostanie przyznany nie może zostać cofnięty. Otrzymuje go bowiem nauczyciel za pewien okres swojej pracy, którą już wykonał. Nie można w takiej sytuacji odebrać takiego dodatku z powodu obniżenia jakości świadczonej pracy, który to powód może stanowić jedynie przesłankę negatywną w zakresie przyznawania dodatków motywacyjnych za kolejne okresy.

II.

Regulamin w § 4 ust. 2 stanowi:

„Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora i jego zastępcy ustala Burmistrz w granicach stawek określonych w tabeli w ust. 1, uwzględniając m. in. liczbę dzieci, oddziałów, liczbę pracowników, warunki organizacyjne placówki, wyniki pracy szkoły it.”

W powyższym przepisie Rada wprowadzając regulacje dotyczące wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora i jego zastępcy uzależniła ją m. in. od wyników działań szkoły. Przyznawanie dodatku funkcyjnego z uwzględnieniem przesłanek stanowiących m. in. podstawę do przyznania dodatku motywacyjnego stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt. 1 Karty Nauczyciela w zw. z § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt. 1 Karty Nauczyciela rada w regulaminie nauczycieli określa m. in. wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego. Rozwinięcie tego artykułu stanowi § 5 wskazanego wyżej rozporządzenia, wedle którego do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono odpowiednie stanowisko. Przepisy te nie wprowadzają ograniczeń w zakresie ustalania zróżnicowanych stawek w zakresie wysokości dodatku funkcyjnego przyznawanego nauczycielom, które zależą od wskazanych przez radę przesłanek. Przesłanki te muszą być jednak związane z istotą dodatku funkcyjnego i muszą się mieścić w jej zakresie. Wysokość dodatku funkcyjnego może zależeć wyłącznie od pełnionej funkcji i zakresu obowiązków związanych z jej wykonywaniem. Rada w regulaminie nie może uzależniać wysokości stawek dodatku funkcyjnego od jakości działań i ich rezultatów.

III.

Regulamin w § 4 ust. 6 stanowi:

„Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia oraz w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze.”

Przedmiotowa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy zauważyć, że określenie okresów w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia stanowi wykroczenie poza granice umocowania przysługującego radzie na podstawie ustawy. Należy zauważyć, 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 nie uregulowanym przepisy Kodeksu Pracy (art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela).

Duże znaczenie w rozstrzyganym wyżej zakresie ma również rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku 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 2005 r., Nr 22, poz. 181), które doprecyzowuje przepisy zawarte w Karcie Nauczyciela. I tak określenie w § 5 rozporządzenia kręgu podmiotów uprawnionych do dodatku funkcyjnego, w § 6 ogólnych ram przesłanek uprawniających do przyznania dodatku motywacyjnego, a w § 7 okresów jakie uprawniają do przyznania dodatków za wysługę lat, stanowiąc rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do przedmiotowych dodatków, wyznacza radzie gminy obszar swobody poza którą nie może wykroczyć.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu nauczycieli norm, które już obowiązują w aktach prawnych rangi ustawy nie jest realizacją normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga, za pośrednictwem organu nadzoru- Wojewody Dolnośląskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Rafał Jurkowlanec