



Warszawa, dnia 29 kwietnia 2011 r.

## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.P.4131.4.2011

**Rada Gminy Bielsk  
Plac Wolności 3A  
09-230 Bielsk**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz.420 i Nr 157 poz. 1241, z 2010r. Nr 28 poz. 142 i 146 oraz nr 106 poz. 675)

### **stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr 26/VI/2011 Rady Gminy Bielsk z dnia 24 marca 2011r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Bielsk

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową Uchwałą rada Gminy Bielsk wprowadziła regulamin przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Bielsk, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

Zapisy tego regulaminu, wskazane w petitum niniejszego rozstrzygnięcia, w sposób istotny naruszają przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U. z 2006r. Nr 97 poz. 674 ze zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. 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. Nr 22 poz. 181 ze zm.).

W §2 pkt.3, §3 ust.8, §4 ust.10, §6 ust.5 – Rada Gminy ustaliła przypadki, w których nauczycielowi nie przysługuje: dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy. Regulacje te zostały przyjęte bez umocowania prawnego.

Zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. art. 30 ust.6 ustawy Karta Nauczyciela upoważniająca organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do ustalania w regulaminie m.in. wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia, ustawodawca określił jednocześnie granice przyznanej kompetencji prawotwórczej, która daje radzie gminy uprawnienia do konkretyzacji, w postaci norm prawa miejscowego, wyłącznie materii zakreślonej tym przepisem. Stanowiąc w tym zakresie rada gminy zobowiązana jest również do uwzględnienia regulacji zawartych w wyżej wymienionym Rozporządzeniu MENiS. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że rada gminy ma określić wysokość stawek dodatków oraz warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące dodatków wykraczają poza ramy przyznanego przez ustawodawcę uprawnienia do decydowania w przedmiotowym zakresie.

Wskazanie przez radę gminy sytuacji, kiedy nauczycielowi nie przysługuje, bądź traci on prawo do dodatku do wynagrodzenia nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej i w istocie prowadzi do pozbawienia tego dodatku. Kompetencja rady nie obejmuje uprawnienia do odbierania nauczycielom elementów wynagrodzenia przyznanego ustawą. Dodatki są bowiem integralną częścią wynagrodzenia za pracę wraz z płynącymi stąd konsekwencjami m.in. w zakresie możliwości zmiany ich wysokości lub pozbawienia do nich prawa. Czynność zmiany wysokości dodatku lub pozbawiająca prawa do jego otrzymania, jako dotycząca składnika wynagrodzenia za pracę wymaga, co do zasady, wypowiedzenia warunków płacy (art. 42 k.p.).

Dodatkowo należy podkreślić, że uregulowania zawarte w ww przepisach regulaminu znajdują się już w przepisach Karty Nauczyciela i kodeksu pracy – zatem o tym jakie składniki wynagrodzenia przysługują w okresach niewykonywania pracy czy też np. w okresie urlopu dla poratowania zdrowia rozstrzyga ustawa.

Z kolei w §3 ust. 8 rada gminy wprowadziła zapis, iż nauczyciel ukarany karą dyscyplinarną lub porządkową nie otrzymuje dodatku motywacyjnego, czym również przekroczyła swoje kompetencje. Tego rodzaju zapis bezpodstawnie ogranicza prawo do dodatku motywacyjnego w razie ukarania nauczyciela – ponieważ wprowadzenie dodatkowych dolegliwości podlega regulacji ustawowej. Ponadto w art. 76 ust.1 Karty został wskazany enumeratywny katalog kar, wśród których nie znajduje się jednak kara, która polegałaby na odebraniu prawa do dodatku motywacyjnego w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej czy porządkowej. Jedynie zawieszenie w pełnieniu obowiązków, o czym

mowa w art. 83 ust.1 i 84 ust.2 Karty Nauczyciela, powoduje utratę dodatku motywacyjnego i to tylko w przypadku podjęcia decyzji o zawieszeniu nauczyciela w związku z wszczęciem przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego.

Za wydane z przekroczeniem ustawowej delegacji należy uznać również te zapisy regulaminu, w których uregulowano kwestie terminu od kiedy i za jakie okresy przysługuje nauczycielowi prawo do dodatku do wynagrodzenia oraz kiedy ono wygasa, tj:

- §2 pkt. 1) „dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi: a) począwszy od 1 dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie nastąpiło w ciągu miesiąca; b) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło od 1-go dnia miesiąca” oraz 2) „dodatek za wysługę lat przysługuje za a) okres urlopu dla poratowania zdrowia, b) za okres nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad chorym dzieckiem lub innym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”

- §4 ust.8: „prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska, a jeżeli powierzenie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia” ,

- §5 ust.4 – „dodatek, o którym mowa w ust. 1 (tj. dodatek za warunki pracy) przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego lub wykonywanych prac”

- 4 ust.11 – „dodatek funkcyjny, w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje wicedyrektorowi od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach zastępstwa”.

Prawo do dodatku do wynagrodzenia powstaje zawsze w dacie spełnienia przesłanek do otrzymania dodatku, z dniem objęcia stanowiska czy funkcji lub też po wykonaniu określonych prac, od których wysokość dodatku jest uzależniona. Dotyczy to również sytuacji, gdy objęcie funkcji następuje „w zastępstwie” – za niemające podstawy prawnej należy więc uznać przyznanie wicedyrektorowi pełniącemu obowiązki dyrektora dodatku w stawce jak dla dyrektora dopiero po trzech miesiącach sprawowania funkcji. Natomiast okresy, za które dodatek przysługuje, analogicznie jak w przypadkach gdy dodatki nie przysługują – określa ustawa, rada gminy nie może więc ich ustalać w regulaminie.

Rada gminy nie ma również ustawowego umocowania do wprowadzania regulacji określających sposób wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia, jak uczyniła to w:

§2 pkt.4, §4 ust.12, §6 ust.7, Regulaminu. Ustawodawca w art. 39 ust.3 i 4 Karty Nauczyciela rozstrzygnął w jaki sposób – z dołu czy z góry są wypłacane składniki wynagrodzenia, ustalając jako zasadę wypłacanie wynagrodzenia z góry, a jako wyjątek – wypłatę wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje więc to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy czy też na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w KN, zatem rada gminy stanowiąc w tym zakresie nie posiada upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż ustalenie przez Radę zasady wypłaty dodatku za warunki pracy „z dołu” stanowi niedopuszczalną modyfikację zapisów ustawowych, zezwalających na wypłatę w ten sposób tylko tych składników wynagrodzenia, których wysokość zależy od faktycznie wykonanej pracy. Dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielom, którzy wykonują pracę w warunkach wskazanych w §8 i §9 ww. Rozporządzenia MENiS, bez względu na ilość godzin w nich przepracowanych. Dlatego też niedopuszczalny jest zapis §5 ust.4 i 5 regulaminu uzależniający przyznanie dodatku za warunki pracy od ilości godzin przepracowanych w tych warunkach a także wysokości wypłacanego dodatku od części przepracowanego w warunkach trudnych lub uciążliwych obowiązkowego wymiaru zajęć.

Rada Gminy wprowadziła do Regulaminu także niedopuszczalne zapisy dotyczące zbiegu prawa do poszczególnych rodzajów dodatków. I tak:

- w §4 ust.6 stwierdzono, iż: „dyrektorowi przysługuje tylko jeden dodatek funkcyjny z tytułu pełnienia funkcji kierowniczych, a w razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków funkcyjnych, przysługuje dodatek wyższy” – co jest sprzeczne z zapisem §5 Rozporządzenia, z którego wynika, że uprawnienie do dodatku wynika z faktu pełnienia każdej z wymienionych w nim funkcji. Przepisy Rozporządzenia nie zawierają regulacji ograniczających prawo do dodatku funkcyjnego w przypadku zbiegu uprawnień z kilku tytułów, nie istnieje też ustawowe upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia takich ograniczeń,
- w §5 ust.2 dotyczącym dodatku za warunki pracy, stwierdzono, iż: „w przypadku zbiegu tytułów do dodatku nauczycielowi przysługuje jeden dodatek w wysokości o której mowa w ust.1”, zaś w §5 ust.6, iż „w razie zbiegu prawa do dodatku za warunki pracy przysługującego na podstawie niniejszego regulaminu oraz do dodatku przysługującego na podstawie szczególnych przepisów branżowych, nauczycielowi przysługuje jeden, wybrany przez niego dodatek” – takie zapisy nie mają jednak podstawy prawnej. Zarówno KN jak i Rozporządzenie nie ograniczają prawa nauczyciela do otrzymania dodatków za trudne lub

uciaźliwe warunki pracy jeżeli nauczyciel spełnia przesłanki określone w §8 Rozporządzenia odnośnie warunków trudnych jak i w §9 odnośnie warunków uciążliwych, czyli w razie zbiegu tytułów do obu przedmiotowych dodatków. Przepisy prawa w sposób odrębny określają przesłanki do nabycia dodatku za trudne warunki pracy oraz dodatku za uciążliwe warunki pracy. Oznacza to, że w razie spełnienia przez nauczyciela przesłanek do każdego z tych dodatków, uzyskuje on uprawnienia do otrzymania obu przedmiotowych dodatków.

Niezgodny z prawem jest również zapis §5 ust.1 w zakresie, w którym przyznaje się nauczycielom dodatek za pracę w warunkach szkodliwych – Rozporządzenie MENiS nie przewiduje takiego dodatku.

W §3 ust.1 Regulaminu Rada Gminy dokonała przykładowego wyliczenia przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego, który nie ma charakteru zamkniętego (użycie zwrotu „w szczególności”). Może to sugerować istnienie innych jeszcze, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku. Ponadto ogólne warunki wymienione w §6 Rozporządzenia nie uzależniają przyznawania dodatku motywacyjnego od „oceny pracy nauczyciela” (§3 ust.1 pkt.3 Regulaminu) sformułowanej ogólnie, bez wskazania o jaką konkretnie ocenę chodzi – w ramach warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie można powoływać się na ogólny, nieokreślony zapis, który w swej treści nie nawiązuje do warunków wskazanych w ww §6 Rozporządzenia. Ponadto kwestie związane z przeprowadzeniem oceny pracy nauczyciela uregulowane są w art. 5c oraz art. 9c i nast. Karty Nauczyciela i stanowią one element postępowania o uzyskanie stopnia awansu zawodowego nauczyciela. Dokonywanie tej oceny służy zatem innym celom niż ustalenie prawa do dodatku motywacyjnego. W katalogu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego nie mieści się również warunek „dbałości o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych” (§3 ust.1 pkt2d).

Organ nadzoru podkreśla, iż upoważnienie ustawowe do dookreślenia zapisów ustawowych przez radę gminy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, z zastrzeżeniem, że te szczegółowe warunki muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w ww Rozporządzeniu. Rolą rady gminy jest bowiem uszczegółowienie ogólnych, wymienionych przez ustawodawcę warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, a nie ustanawianie nowych warunków.

Mocą §7 Regulaminu Rada Gminy utworzyła specjalny fundusz nagród w wysokości 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń nauczycieli i określiła w „Regulaminie przyznawania nagród Wójta Gminy Bielsk dla pracowników pedagogicznych szkół i placówek oświatowych z okazji Dnia Edukacji Narodowej” stanowiącym załącznik nr

3 do Uchwały szczegółowe zasady przyznawania tych nagród. Tymczasem, zgodnie z art. 49 ust.1 organ stanowiący regulamin wynagradzania nauczycieli ustala w tym regulaminie jedynie podział środków na nagrody dla organu prowadzącego szkołę i nagrody dyrektora szkoły oraz wysokość nagrody organu prowadzącego szkołę (organu wykonawczego) i nagrody dyrektora, natomiast kryteria i tryb przyznawania nagród ze specjalnego funduszu powinien zostać uregulowany odrębną uchwałą, zgodnie z art. 49 ust.2 Karty Nauczyciela.

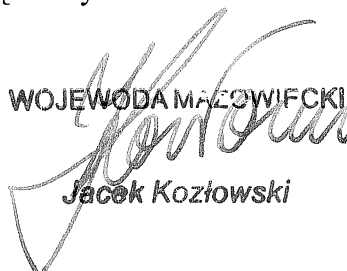
Ponadto za niezgodny z prawem organ nadzoru uznaje zapis pkt. III załącznika nr 3 do Uchwały, stwierdzający, iż wnioski o przyznanie nagrody rozpatruje komisja powołana każdorazowo w formie zarządzenia przez Wójta Gminy Bielsk. Upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli nie obejmuje kompetencji do powoływania takiej komisji, ani też do nakazywania organowi wykonawczemu jej powołania. *Zabieg taki, polegający na utworzeniu dodatkowego ciała (zespołu), któremu bez upoważnienia ustawowego gwarantuje się formalny udział w procesie decyzyjnym, prowadziłby do konieczności rozszerzenia oceny prawidłowości procesu stosowania prawa o składniki nieobjęte delegacją ustawową*(wyrok NSA z dnia 4.04.2003, II SA/WR 1948/02).

Charakter wskazanych powyżej naruszeń prawa oraz ich liczba przesądzają, w ocenie organu nadzoru, o konieczności uchylenia przedmiotowej Uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Uchwała Nr 26/VI/2011 Rady Gminy Bielsk z dnia 24 marca 2011r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Bielsk narusza obowiązujące przepisy prawa w sposób istotny i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

WOJEWODA MAŁOPOLSKI  
  
Jacek Kozłowski