



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 5749

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 138/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXII/263/2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2022 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 7 ust. 1 pkt 8, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U z 2021 r., poz. 1762 z późn. zm.). Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 31 października 2022 r. znak: WNK.DW.IV.4131.41.2022.KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Regulamin wynagradzania nauczycieli stanowi Załącznik do niniejszej uchwały. Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela: „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, 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.” Przepis ten nawiązuje do katalogu składników wynagrodzenia nauczycieli oznaczonego w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela: „Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy, 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.”

W ocenie organu nadzoru wymienione w przepisie art. 30 ust. 6 cytowanej ustawy elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały wymienione. W świetle powyższego za niezgodne z prawem należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu

spraw enumeratywnie wymienionych w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, a przekazanych do unormowania regulaminem wynagradzania nauczycieli.

Unormowanie zawarte w § 4 ust. 1 pkt 7 „dodatkowe wynagrodzenie roczne” i pkt 8 „nauczycielowi mogą być przyznane nagrody uznaniowe” oraz w § 4 ust. 2 Załącznika: „Nauczycielowi oprócz składników wynagrodzenia wymienionych w ust. 1 i nagród przysługują inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy: 1) nagrody jubileuszowe; 2) wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy; 3) odprawa emerytalno--rentowa; 4) inne obligatoryjne świadczenia wynikające z mocy przepisów prawa pracy; 5) dodatek wiejski” w ocenie organu nadzoru stanowią przekroczenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 6 pkt 3 cytowanej wyżej ustawy w regulaminie wynagradzania nauczycieli, rada gminy jest obowiązana określić wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy wynagrodzeniem są nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54 ust. 5 cytowanej ustawy. W ramach delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w ocenie organu nadzoru nie mieści się upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do określania w regulaminie innych składników wynagrodzenia należnych nauczycielowi, gdyż są one uregulowane w Kodeksie Pracy i innych przepisach rangi ustawowej.

Także przepis § 10 ust. 5 i 6 Załącznika w którym Rada Gminy Zakrzewo określiła dni i okresy za jakie dodatek funkcyjny przysługuje lub nie przysługuje: „5. Dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje również nauczycielowi tej szkoły, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora lub powierzono te obowiązki w zastępstwie, od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu obecności dyrektora szkoły z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy. (...) 5. Prawo do dodatku następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło objęcie stanowiska lub funkcji uprawniającej do dodatku. 6. Prawo do dodatku funkcyjnego ustaje z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczycielowi powierzono stanowisko lub funkcję. W sytuacji, gdy zaprzestanie pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem kierowniczym (np. dyrektora) lub sprawowaniem innych funkcji nastąpiło pierwszego dnia danego miesiąca, dodatek funkcyjny nie przysługuje od tego dnia.” stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie zawiera upoważnienia dla organu prowadzącego szkołę do wskazywania dni i okresów, w których dodatki o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela będą albo nie będą przysługiwały. Stosownie do art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. W konsekwencji okresy, za które pracownik zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia regulują normy art. 80 i następne ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1510) oraz stosowne regulacje Karty Nauczyciela. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20 uchwalił: „(...) Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn (...) następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. (...) W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określenia, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej”.

Wskazać należy, że dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela o ile zostały przyznane, przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, publ. LEX nr 1471294, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08, publ. LEX nr 514684). Oznacza to, że Rada Gminy Zakrzewo w § 10 ust. 5 i 6 Załącznika do uchwały zmodyfikowała przepisy ustawowe określające, od kiedy przysługuje lub nie przysługuje dodatek funkcyjny.

Z kolei § 12 pkt 1, pkt 2, pkt 3 Załącznika organ stanowiący gminy Zakrzewo uchwalił: „Dodatki motywacyjne przyznaje Dyrektor kierując się następującymi zasadami: 1) uzyskiwanie szczególnych osiągnięć dydaktycznych, w szczególności: (...), 2) uzyskiwanie szczególnych osiągnięć opiekuńczo-wychowawczych, w szczególności: (...), 3) jakość świadczonej pracy, w tym związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, dodatkowym zadaniem lub zajęciem, w szczególności: (...)”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że kryteria uprawniające do otrzymania dodatku motywacyjnego powinny być określone w formie katalogu zamkniętego, ponieważ do kompetencji rady gminy należy określenie szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku, co oznacza wyłączenie możliwości posługiwania się zwrotami typu "w szczególności". Rada, aby wypełnić powyższą delegację ustawową powinna w sposób wyczerpujący ustalić kryteria, które będą brane pod

uwagę przy przyznawaniu tego dodatku, w przeciwnym razie taka regulacja jest sprzeczna z normą kompetencyjną zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Także treść § 12 pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. b, e, f, oraz g Załącznika do uchwały jest sprzeczna z brzmieniem § 6 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z 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.). Zgodnie z § 6 cytowanego 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.”

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, systematyczne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków (§ 12 pkt 3 lit. a), podnoszenie umiejętności zawodowych (§ 12 pkt 3 lit. b), zapewnienie bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć (§ 12 pkt 2 lit. c), prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, w tym pedagogicznej (§ 12 pkt 3 lit. e), dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych, rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych (§ 12 pkt 3 lit. f), przestrzeganie dyscypliny pracy (§ 12 pkt 3 lit. g) należą do podstawowych obowiązków związanych z pracą nauczyciela i w żaden sposób nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zawartych w § 6 cytowanego rozporządzenia. W związku z powyższym uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od powyższych okoliczności pozostaje w sprzeczności z przepisami rozporządzenia, a także stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19 (publ. LEX nr 2779828), zgodnie z którym „(...) analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia pozwala na uznanie, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak „osiągnięcia”, „wprowadzenie innowacji pedagogicznych”, „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć” czy „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków”. Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za standardowe wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09 (publ. LEX nr 606778) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd/135/20 (publ. LEX nr 3044633).

Z kolei w § 14 załącznika Rada ustaliła „dodatek motywacyjny wypłacany jest z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia”. Organ nadzoru zauważa, że ten zakres spraw jest już uregulowany w art. 39 ust. 3 i ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela.

W § 17 ust. 2 Załącznika rada gminy postanowiła: „Nauczycielowi przysługuje dodatek za warunki pracy z jednego tytułu”. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do przyjęcia takiego uregulowania, bowiem zarówno Karta Nauczyciela, jak i wydane na jej podstawie cytowane rozporządzenie nie ograniczają uprawnień nauczyciela do otrzymania przedmiotowych dodatków, w przypadku gdy spełnione zostały przesłanki określone zarówno w § 8 i § 9 cytowanego rozporządzenia, odnośnie warunków trudnych i warunków uciążliwych, w razie zbiegu tytułów do obu przedmiotowych dodatków. Przepisy prawne 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 uprawniony podmiot przesłanek do każdego z tych dodatków, uzyskuje on uprawnienia do otrzymania obu dodatków. (vide: wyrok NSA z 3 czerwca 2011 r., I OSK r. 323/11, publ. LEX nr 852430). W przedmiotowej sprawie, należy zauważyć, że z normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela nie wynika uprawnienie organu prowadzącego szkołę do pozbawiania nauczyciela dodatku za pracę w warunkach określonych w art. 34 ust. 1 cyt. ustawy, w związku z czym organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uregulowanie zawarte w § 17 ust. 2 badanego regulaminu podjęte zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Op 469/06).

Organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Zakrzewo w Załączniku do Uchwały nie wprowadziła uregulowań, dotyczących przyznania dodatku za wysługę lat, a tym samym nie unormowała wymaganego przez ustawodawcę elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 cytowanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru lokalny prawodawca w § 19 i § 20 Załącznika ustalił kryteria i tryb przyznania nagród. Tym samym podjął próbę realizacji upoważnienia zawartego w art. 49 ust. 2, do czego nie był upoważniony na podstawie art. 30 ust. 6 i 6a bowiem zgodnie z przytoczonym przepisem art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela „Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej (...)”.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że Załącznik do uchwały zawiera wiele nieprecyzyjnych zapisów niezgodnych z techniką prawodawczą: w § 10 pkt 3 w zakresie sformułowania: „zaokrąglania do pełnych złotych”, w § 8 pkt 2 w zakresie sformułowania: „innym” oraz powtórzenia numerów punktów: w § 10 „pkt 4” i „pkt 5” i paragrafów „§ 13”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXII/263/2022 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz