



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 stycznia 2017 r.

Poz. 359

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.11.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXII/168/16 Rady Gminy Jedwabno z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedwabno.**

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno, powołując się na art. 30 ust. 6 i 6a, art. 54 ust. 3 i 7 oraz z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 z późn. zm.), ustaliła w formie załącznika do uchwały regulamin wynagradzania nauczycieli szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jedwabno.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem.

W myśl art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 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.

Z treści cytowanego przepisu wynika, iż obowiązkiem rady gminy (będącej w tym wypadku organem prowadzącym) jest m.in., określenie w ww. regulaminie wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy.

Rada Gminy Jedwabno w § 4 ust. 4 przyjętego przez siebie regulaminu wskazała, iż „nauczycielowi może być przyznany dodatek motywacyjny w wysokości nie przekraczającej 40 % jego wynagrodzenia zasadniczego, a dla dyrektora nie przekraczającej 50 % jego wynagrodzenia zasadniczego”.

W ocenie organu nadzoru taki zapis nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy w postaci określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Kwestionowany zapis uchwały nie jest wystarczająco precyzyjny, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. W tym miejscu wskazać należy, na pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość

dotatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości „od - do”, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za zgodne z wymogami ustawodawcy określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom.

Stosownie do zasady, wyrażonej art. 7 w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego, każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły, a wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą być żaden sposób ignorowane. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania danej uchwały z obrotu prawnego.

W opisanym przypadku Rada Gminy Jedwabno, nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, mimo że treść wyżej powołanego przepisu ustawy Karta Nauczyciela, jednoznacznie wskazuje, iż m.in. dodatek motywacyjny winien być uregulowany w sposób wyczerpujący i kompleksowy. Konsekwencją tego jest konieczność wyeliminowania uchwały nr XXII/168/16 z obrotu prawnego w całości, ponieważ obowiązywać może jedynie regulamin określający w sposób należyty wszystkie obligatoryjne elementy wymienione przez ustawodawcę. Nadmienić należy, że przedmiotową argumentację organu nadzoru, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, po raz kolejny uwzględnił m.in. w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1159/15.

Z uwagi na powyższe, kolejnym przepisem regulaminu, przesadzającym o nieważności uchwały w całości, jest § 10 ust. 1 regulaminu, gdzie postanowiono, że wysokość dodatków, o których mowa w § 8 (za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach) oraz § 9 (za prowadzenie zajęć łączonych): dla dyrektorów ustala wójt gminy Jedwabno (tiret pierwszy); dla nauczycieli ustala dyrektor szkoły (tiret drugi). W tym przypadku Rada Gminy Jedwabno również nie określiła stawek dodatku, do czego zgodnie z wyżej powołanym przepisem została przez ustawodawcę zobligowana. Brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, jak to już wskazano ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu i przesądza o jego nieważności. Ponadto dodać trzeba, że przepis ten stanowi przekazanie uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie określenia stawek dodatków, na dyrektora szkoły, w przypadku przyznawania tego dodatku nauczycielom oraz Wójta Gminy w przypadku przyznawania dodatku dyrektorom szkół. Rada gminy nie może bez wyraźnego ustawowego upoważnienia w drodze uchwały scedować ustawowych kompetencji na inne podmioty (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 2006 r., sygn. akt I OSK 1626/06), co także przesądza o ocenie, że przepis ten został podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru badając treść przedmiotowej uchwały stwierdził ponadto, iż Rada Gminy Jedwabno ustalając regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Część przepisów uchwały Nr XXII/168/16 Rady Gminy Jedwabno, nie mieści się w materii regulaminowej, gdyż w ramach określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nie można zawrzeć regulacji definiujących, czy dany dodatek składa się na podstawę wymiaru zasiłku macierzyńskiego, wymiaru zasiłku chorobowego, czy wchodzi do podstawy wynagrodzenia za czas choroby i zasiłku chorobowego z funduszu ubezpieczeń społecznych. Mimo to w § 2 ust. 6 regulaminu wskazano, że dodatek za wysługę lat wchodzi do podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego, w § 3 ust. 5, że dodatek motywacyjny wchodzi do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i macierzyńskiego. Natomiast w § 7 ust. 8 (dotyczy dodatku funkcyjnego) i § 8 ust. 5 (dotyczy dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy) postanowiono, iż wchodzi do podstawy wynagrodzenia za czas choroby i zasiłku chorobowego z funduszu ubezpieczeń społecznych. Podniesiony powyżej nakaz ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych i zakazu stosowania ich wykładni rozszerzającej przesądza o konieczności zanegowania legalności ww. przepisów wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego.

Niezgodnymi z prawem są także:

- § 2 ust. 7 regulaminu, gdzie postanowiono, że dodatek za wysługę lat nie przysługuje w okresie przebywania w stanie nieczynnym.
- § 3 ust. 4 regulaminu, stanowiący, iż dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie przebywania w stanie nieczynnym.
- § 7 ust. 4 załącznika do ww. uchwały, w myśl którego dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych przyczyn obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca (na marginesie wskazać trzeba, że ust. 9 § 7 regulaminu, stanowi powtórzenie cytowanego ust. 4).

Kwestionowane postanowienia uchwały nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że przepisy te mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.). Art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie 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.). Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, rada gminy określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego 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. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 180/09). Tak więc, organ prowadzący szkołę nie może stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W kompetencji przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., IV SA/Wr 494/08). W świetle powyższego Rada uchwalając kwestionowane przepisy wykroczyła poza wskazaną delegację ustawową, a nadto wkroczyła również w materię przekazaną właściwemu ministrowi do uregulowania w drodze rozporządzenia.

W ocenie organu nadzoru z obrotu prawnego usunięty musi zostać także § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, zakładający, że nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat oraz § 5 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym nauczycielowi przeniesionemu na podstawie art. 18 i 19 Karty Nauczyciela dodatek motywacyjny ustala dyrektor szkoły, do której nauczyciel został przeniesiony po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły poprzedniej.

Przepisy te stanowią rażące naruszenie prawa, gdyż zgodnie z art. 30 ust 1 Karty Nauczyciela, wynagrodzenie nauczyciela składa się z: wynagrodzenia zasadniczego, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych.

Zatem dodatek motywacyjny jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji Kodeksu pracy (art. 3 § 1), za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną - do jakich bezspornie zalicza się szkoły - czynności w sprawach z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

Zgodnie z art. 39 ust 3 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.), dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami.

Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Należy wskazać, iż uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jednooddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych) podporządkowanych organizacyjnie innej szkole, bowiem ustawodawca uprawnienia te scedował organowi prowadzącemu przedszkole lub dyrektorowi szkoły, któremu szkoła filialna jest organizacyjnie podporządkowana.

Z kolei ustawa z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902), wyznaczyła wójta, jako osobę uprawnioną do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły (art. 7 pkt 1 tejże ustawy).

Oznacza to, że czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela, niebędącego dyrektorem szkoły, wykonuje dyrektor szkoły, a w stosunku do dyrektora szkoły - wójt. Dlatego też uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli szkół od uzgodnienia tej kwestii z „innymi” wskazanymi w regulaminie dyrektorami szkół ogranicza ustawową samodzielność pracodawców. Postanowienia regulaminu wynagradzania nauczycieli nie mogą odmiennie niż ustawa regulować zasad dotyczących dokonywania czynności z zakresu prawa pracy przez pracodawcę.

W obrocie prawnym pozostać, w części, nie może § 6 ust. 4 załącznika do uchwały, gdzie wysokość dodatków funkcyjnych, dla dyrektora i wicedyrektora szkoły uzależniono od - wyników pracy szkoły (tj. czwartego).

Wyżej wymieniony warunek wskazuje, iż dodatek funkcyjny w tym zakresie przyznawany jest w wysokości uzależnionej m.in. od jakości świadczonej pracy. Powyższe pozostaje w sprzeczności z intencją prawodawcy. Dodatek funkcyjny traktować trzeba, jako dodatek związany ze sprawowaną funkcją, co oznacza, iż jego wysokość nie może być uzależniona od jakości świadczonej pracy, która to okoliczność odpowiada cechom mogącym mieć wpływ na wysokość dodatku motywacyjnego, uzależnionego m.in. od efektywności i wyników pracy.

Z naruszeniem prawa podjęte zostały również § 11 ust. 5 i 6 regulaminu. Przepisy te przewidują, że godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których, nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn nie leżących po stronie pracodawcy ani nauczyciela, związanych w szczególności z: zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów, wyjazdem dzieci na wycieczki itp., rekolekcji, udziałem nauczyciela w konferencji metodycznej, chorobą dziecka nauczania indywidualnego, trwającego nie dłużej niż tydzień traktuje się jako godziny faktycznie odbyte (ust. 5) oraz, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za dni

usprawiedliwionej nieobecności w pracy z uwzględnieniem przypadków: opieki nad zdrowym dzieckiem (2 dni w ciągu roku), urlopu okolicznościowego określonego kodeksem pracy, urlopu szkoleniowego udzielanego nauczycielom w celu kształcenia i doskonalenia, zwolnienia z pracy zawodowej na czas niezbędny do wykonywania doraźnej czynności wynikającej z funkcji związkowej (ust. 6).

W zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw rada została upoważniona do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Nie posiada natomiast upoważnienia do decydowania, w jakich przypadkach należy się wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 30 ust. 6 przewidział uprawnienie do uregulowania: warunków przyznawania dodatków (pkt 1), warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 2). Tylko w przypadku „warunków przyznawania” Rada może określić podstawy do nabycia prawa do wynagrodzenia. W przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw nie może tego zrobić. Prawo do wynagrodzenia w tym zakresie wynika z przepisów Karty Nauczyciela (np. cytowany art. 35) i Kodeksu pracy. Rada nie określa w regulaminie prawa do nabycia wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa - warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Użytych w art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 Karty nauczyciela pojęć: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania” nie można utożsamiać; nie można nadawać im jednakowego sensu i traktować ich zamiennie. To normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy przesądzają o tym, czy należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, czy nie, i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może w tę sferę ingerować.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki