



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 6 listopada 2024 r.

Poz. 4823

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.330.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Rady Gminy Świątajno Nr VI/33/2024 z dnia 26 września 2024 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Świątajno, w części obejmującej :

- 1) § 5 ust. 1 – w tabeli: lp. 2 oraz lp. 4 i lp. 5,
- 2) § 5 ust. 6 i ust. 7,
- 3) § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”faktycznie przepracowaną”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Świątajno, powołując jako podstawę art. 30 ust. 6 i 6a oraz art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, przyjęła w formie załącznika do uchwały Regulamin wynagradzania oraz kryteria i tryb przyznawania nagród nauczyciela zatrudnionym w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Świątajno, dalej zwany Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2024 r.

Materialną podstawę do wprowadzenia przedmiotowego Regulaminu, stanowi przepis art. 30 ust. 6 oraz art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, dalej zwana również ustawą, zgodnie z którymi, odpowiednio:

- 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 warunki 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;

- organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na podstawie ww. przepisów, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje, winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy wskazać, iż akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej, bowiem ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo.

W § 5 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła regulacje dotyczące dodatku funkcyjnego, w ust. 1 w tabeli określono stanowiska/sprawowane funkcje oraz odpowiednio do nich wysokość dodatku funkcyjnego. W tabeli lp. 2, lp. 4 i lp. 5 ustalono dodatek funkcyjny, odpowiednio: wicedyrektorowi - 600-1000 zł, mentorowi, opiekunowi stażu – 100-200 zł oraz dla innego stanowiska kierowniczego przewidzianego w statucie szkoły – 600-1000 zł.

Stosownie do ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, w tym m.in. dodatku funkcyjnego.

W kwestionowanych zapisach § 5 ust. 1 Regulaminu, w tabeli określono stanowiska z pełnieniem, których przysługuje dodatek funkcyjny. Ustalając wysokość dodatków dla dyrektorów szkół, w przedziale od - do, jako kryterium przyznania tego dodatku, Rada Gminy przyjęła liczbę oddziałów. Ustalając natomiast wysokość dodatku funkcyjnego, również w przedziale od – do, dla wicedyrektora (lp. 2), mentora i opiekuna stażu (lp. 4) oraz dla innych stanowisk kierowniczych przewidzianych w statucie szkoły, nie określiła szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Powyższe powoduje, iż Rada Gminy Świętajno nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej, wynikającej z wyżej powołanego przepisu – art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Jednocześnie należy wskazać, iż zapis – zawarty w tabeli lp. 5, odnoszący się w sposób ogólny, do innych stanowisk kierowniczych przewidzianych w statucie szkoły nie wypełnia także delegacji ww. przepisu ustawy, z uwagi na niewskazanie konkretnych stanowisk z pełnieniem których przysługuje ustalona przez organ stanowiący stawka dodatku funkcyjnego, a w przypadku ustalenia określenia dodatku funkcyjnego w przedziale od-do warunków przyznawania. Należy jednocześnie wskazać, iż określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego musi być ściśle związane z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem takiej funkcji. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw prawnych do regulowania innych, nieprzewidzianych dyspozycją art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela warunków, od których zależy wysokość dodatku funkcyjnego. Celem przyznania nauczycielowi dodatku funkcyjnego jest bowiem zrekomensowanie mu wykonywania dodatkowych zajęć lub czynności.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt: I OSK 2908/13, stwierdził, iż: „Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko”.

Należy podkreślić, iż wysokość dodatku funkcyjnego wicedyrektora, mentora, opiekuna stażu oraz osoby na innym stanowisku przewidzianym w statucie, określona w kwestionowanych zapisach, zostaje uzależniona od arbitralnej decyzji organu wykonawczego, podczas gdy przekazanie omawianych zagadnień do regulacji w akcie prawa miejscowego ma na celu wyeliminować, względnie maksymalnie ograniczyć luz decyzyjny w powyższym zakresie (por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3357/21). Podkreślić również należy, że osoba uprawniona do dodatku funkcyjnego powinna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Dopiero zatem określenie kryteriów przyznawania tego dodatku w formie jaką przyjęła Rada Gminy Świętajno, w § 5

ust. 1 Regulaminu - lp.1 czy lp. 3 tabeli, pozwoli na prawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela i zapewnia zachowanie spójności przepisów.

W ust. 6 i ust. 7 § 5 Regulaminu określone zostały podmioty, przyznające wysokość dodatku funkcyjnego, odpowiednio dla dyrektora oraz nauczycieli, wykracza poza delegację wynikającą z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy. Wprowadzone regulacje nie stanowią bowiem stawki dodatku funkcyjnego ani szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, do czego na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Rada Gminy Świętajno była zobowiązana.

Wylimitowanie za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymaga również przepisy § 6 ust. 2 Regulaminu, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym określono wysokość dodatku nauczycielom pracującym w trudnych i uciążliwych warunkach, o których mowa w przepisach 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, przysługującego za godzinę pracy w trudnych i uciążliwych warunkach, wskazując iż dodatek ten przysługuje za każdą faktycznie przepracowaną godzinę w wysokości 25% stawki godzinowej, obliczanej jak za godziny ponadwymiarowe.

Jak wynika z powyższej regulacji uzależniono prawo nauczycieli do otrzymywania dodatków za warunki pracy od faktycznego przepracowania godzin w takich warunkach.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Świętajno, wprowadzając powyższe zapisy, naruszyła art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Z art. 91c ww. ustawy Karta Nauczyciela, wprost wynika, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunków pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, który przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Rada nie może zatem uzależniać wypłaty któregośkolwiek ze składników wynagrodzenia od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy. Kwestie bowiem okresów, za które przysługuje wynagrodzenie regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne (pragmatyka). Treść kwestionowanego postanowienia wskazuje, iż w przypadku przebywania, np. na urlopie wypoczynkowym, mimo przysługiwania wynagrodzenia, dodatek ten nie przysługiwałby nauczycielowi w tym okresie. Zatem § 6 ust. 2 Regulaminu, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, narusza art. 9 § 2 Kodeksu pracy, z którego wynika, iż 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. Uchwalony na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela regulamin nie może być przepisem szczególnym, w rozumieniu art. 80 Kodeksu pracy, co do określania warunków zachowania lub utraty prawa do wynagrodzenia.

Wskazać należy również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wr 294/08, w którym Sąd stwierdził, iż: "Nieusprawiedliwiony byłby generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe czy godziny doraźnych zastępstw, brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela", a który to pogląd organ nadzoru w pełni podziela.

Rada Gminy nie była zatem uprawniona, aby uzależniać prawo do przyznania jednego ze składników wynagrodzenia nauczycielowi tzn. dodatku za warunki pracy od faktycznego wykonywania pracy w tych warunkach, ponieważ Kodeks pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet gdy nie świadczy pracy. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r. sygn. akt: IV SA/Po 887/19, stwierdził, iż: „wiążący prawo do dodatku za trudne warunki pracy wyłącznie z faktycznie przepracowanymi w takich warunkach godzinami zajęć, jest wadliwe już z tego powodu, że bezpodstawnie ogranicza uprawnienia do ww. dodatku w stosunku do wynikających z regulacji wyższego rzędu”.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski