



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2022 r.

Poz. 8145

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.253.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

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 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIV/480/2022 Rady Gminy Wągrowiec z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagradzania za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz przyznawania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wągrowiec - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Wągrowiec podjęła uchwałę nr LIV/480/2022 w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagradzania za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz przyznawania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wągrowiec.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 1005, poz. 1079) art. 30 ust. 6 i ust 6a oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, z 2022 r. poz. 935, poz. 1116, poz. 1700, poz. 1730) oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, poz. 922, 2015 r., poz. 868, 2016 r., poz. 1029, 2017 r., poz. 630, 2018 r., poz. 638, 2019 r., poz. 249, poz. 1587, poz. 2441, 2020 r. poz. 1491, 2021 r. poz. 787, 2022 r. 1057, poz. 1798)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 października 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały należy stwierdzić, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm., zwanej dalej "Kartą 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 warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe 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.

W myśl zaś 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 nadwymiarowe 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.

Udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania na podstawie i w granicach prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Za rażąco naruszającą prawo należy uznać treść § 4 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest przepracowanie przez niego pół roku w danej szkole. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest niezgodny z prawem albowiem przesłanka warunkująca otrzymanie dodatku motywacyjnego od długości zatrudnienia w danej placówce, nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych w § 6 rozporządzeniu 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 ze zm.). Ponadto upoważnienie ustawowe do dookreślenia zapisów ustawowych 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 9 marca 2010 r., III SA/Kr 1007/09 wskazał, iż wprowadzenie przesłanki warunkującej otrzymanie dodatku motywacyjnego od długości zatrudnienia w danej placówce, nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. i wykracza poza upoważnienie ustawowe do uszczegółowienia przez radę gminy zapisów ustawowych w zakresie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

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.

Żaden z cytowanych ogólnych warunków nie nawiązuje do wymogu długości zatrudnienia w danej placówce oświatowej. Skoro więc, na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) został upoważniony przez ustawodawcę do określenia, w drodze rozporządzenia, "ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego", zaś organ prowadzący szkołę (będący jednostką samorządu terytorialnego) na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela - do określenia, w drodze regulaminu, "szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków", zatem ustalone w regulaminie "szczegółowe warunki" muszą mieścić się w ramach "ogólnych warunków" wynikających z rozporządzenia.

W postanowieniu § 11 ust. 2 uchwały ustalono zasady odnoszące się do przysługiwania dodatku funkcyjnego dla osoby, której powierzono funkcję lub obowiązki w zastępstwie osoby uprawnionej do dodatku funkcyjnego. Zgodnie z treścią ww. przepisu dodatek ten przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po jednomiesięcznym pełnieniu tych obowiązków i gaśnie z pierwszym dniem miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia tych obowiązków. W ocenie organu nadzoru ww. przepis nie znajduje umocowania w prawie, brak jest bowiem podstaw do wprowadzania karencji przy wypłacaniu takiego dodatku funkcyjnego. W przedmiotowym przypadku zastosowanie ma bowiem art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. 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 § 12 ust. 2 uchwały rada postanowiła, iż wysokość dodatku za pracę w trudnych warunkach wynosi: 1) za prowadzenie zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w szkołach podstawowych - 10 % stawki godzinowej nauczyciela za każdą przepracowaną w tych klasach godzinę nauczania; 2) za prowadzenie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z dziećmi i młodzieżą upośledzoną umysłowo w stopniu głębokim - 15 % stawki godzinowej nauczyciela za każdą przepracowaną godzinę zajęć; 3) za prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego - 15 % stawki godzinowej nauczyciela za każdą przepracowaną godzinę zajęć. W ocenie organu nadzoru rada nie może uzależnić wypłaty dodatku z tytułu trudnych lub uciążliwych warunków pracy od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy. Kwestie bowiem okresów, za które przysługuje wynagrodzenie regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne. Zapis ten niezasadnie pozbawia uprawnienia do analizowanego dodatku za czas przebywania na urlopie wypoczynkowym, czy też za okres niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego.

Wskazać również należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 294/08, w który podniesiono, iż „Nieusprawiedliwiony byłby zatem 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”, który organ nadzoru w pełni podziela.

Za niezgodne z prawem należy również uznać zapisy § 15 ust. 4, 5 i 7 uchwały. Zgodnie z brzmieniem § 15 ust. 4 uchwały wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Jak natomiast stanowi § 15 ust. 5 uchwały, nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, jeśli niezrealizowanie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, między innymi z okazji Dnia Edukacji Narodowej, rekolekcji, oraz akademii na rozpoczęcie i zakończenie roku szkolnego. Zgodnie zaś z treścią § 15 ust. 7 uchwały, dla obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia - za podstawę obliczenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w Karcie Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba

godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu nie może być większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.

Cytowane przepisy omawianej uchwały nie uwzględniają sytuacji rodzących, w świetle "przepisów wyższego rzędu", uprawnienie do wypłaty wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, a nie związanych, w sensie ścisłym, z przyczynami leżącymi po stronie pracodawcy. W szczególności nie uwzględniają one sytuacji przewidzianej w § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania nauczycielom urlopów dla dalszego kształcenia się, dla celów naukowych, artystycznych, oświatowych i z innych ważnych przyczyn oraz ulg i świadczeń związanych z tym kształceniem, a także organów uprawnionych do ich udzielania (Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz.5), który to przepis stanowi, że "Za czas urlopu szkoleniowego oraz płatnego zwolnienia od pracy nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia. Godziny ponadwymiarowe, przydzielone nauczycielowi w planie organizacyjnym szkoły i przypadające do realizacji w okresie urlopu szkoleniowego, traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane". Kwestionowane zapisy uchwały mogą rodzić poważne wątpliwości co do tego, czy np. przez brak zawarcia w nim końcowego zastrzeżenia w rodzaju "o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej", nie ogranicza uprawnień nauczycielskich do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe dających się wywieść z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W uchwale Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1987 r., III PZP 29/87 stwierdzono, że "nauczyciel nie zachowuje prawa do wynagrodzenia za nieodbyte godziny ponadwymiarowe tylko wtedy, gdy przeszkoda (także niezawiniona) w ich odbyciu leży po jego stronie. Jeżeli natomiast nie odbył tych lekcji z innych przyczyn, chociażby niezawinionych, a nawet niezależnych od szkoły, zachowuje prawo do takiego wynagrodzenia". W świetle tego judykatu, ogólne zastrzeżenie poczynione w § 15 ust. 5 uchwały, iż nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, jeśli niezrealizowanie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, jawi się jako niewystarczające (nie dość precyzyjne), gdyż pomija grupę przyczyn niezależnych nawet od pracodawcy (a więc w tym sensie nie leżących po jego stronie), których wystąpienie nie powinno wszakże pozbawiać nauczyciela wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. W konsekwencji jako wadliwe jawi się także sformułowanie § 15 ust. 7 uchwały jako wykluczający prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach "usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela", a więc np. także za czas ww. urlopu szkoleniowego.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wągrowiec

Wójt Gminy Wągrowiec