



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 stycznia 2023 r.

Poz. 352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.309.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

orzekam

nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „a w szczególności”, § 7 ust. 6 w zakresie zwrotu: „wyniki pracy szkoły”, § 7 ust. 8, § 13 ust.2 załącznika do uchwały nr LIII/466/2022 Rady Powiatu Kaliskiego z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kaliski- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Powiatu Kaliskiego podjęła uchwałę nr LIII/466/2022 w sprawie określenia regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kaliski, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526), art. 30 ust. 6, 6a, 10, 10a i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), dalej: „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 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 - 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.”.

Stosownie do zapisów art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. 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 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". Z kolei z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone m.in. w art. 30 ust. 6 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Udzielona radzie powiatu norma kompetencyjna ma zatem 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. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w wyżej wymienionym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, której załącznik stanowi Regulamin dotyczący określenia niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kaliski, dalej: „Regulamin”, stwierdzić należy, że rada podjęła szereg przepisów z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z powołanych przepisów Karty Nauczyciela.

W § 4 ust. 1 pkt 2 rozdziału 3 Regulaminu Rada Powiatu Kaliskiego ustanowiła: „Warunki przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego: (...) 2) działania wychowawczo-opiekuńcze, a w szczególności: a) wspieranie uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, b) umiejętne rozwiązywanie problemów wychowawczych uczniów we współpracy z innymi nauczycielami oraz rodzicami/opiekunami prawnymi, c) kształtowanie postawy stycznej (pisownia orygl.), obywatelskiej i patriotycznej”.

Powyższe oznacza, że rada określając warunki przyznania dodatku motywacyjnego, przy użyciu sformułowania „a w szczególności” wprowadziła w treści przedmiotowego Regulaminu otwarty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania tego dodatku. Tym samym rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Tym samym, gdyby woła rady było, aby dodatek motywacyjny był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym niż to przewiduje wyżej wymieniony zapis Regulaminu to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści Regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego.

Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu w zakresie zwrotu: „a w szczególności”.

W § 7 ust. 6 rozdziału 4 Regulaminu rada postanowiła, że: „Ustalając wysokość dodatku funkcyjnego, o którym mowa w ust. 1 i 2, uwzględnia się wielkość szkoły (liczbę uczniów, oddziałów, stanowisk kierowniczych), złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje”.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wyników pracy szkoły nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając w sprzeczności z art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z ust. 2 Karty Nauczyciela. Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, określone w § 5 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, ze zm.), stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności. Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego nauczycielowi stanowiska. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmienowości czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok NSA z 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, CBOSA). W ocenie organu nadzoru takiego ścisłego związku z istotą funkcji nie sposób doszukiwać się w takich okolicznościach jak wyniki pracy szkoły. Ponadto czynnik ten nawiązuje do jakości świadczonej pracy - czynnika, od którego uzależniona jest wysokość dodatku motywacyjnego (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa, rodzącego konieczność stwierdzenia nieważności § 7 ust. 6 Regulaminu w zakresie zwrotu: „wyniki pracy szkoły”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 7 ust. 8 rozdziału 4 Regulaminu rada określiła, że: „Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

Organ nadzoru stwierdza, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, iż rada określa wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (tj. za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunków przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę powiatu jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 887/19, CBOSA; wyrok NSA z 29 maja 2009 r., I OSK 180/09, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 stycznia 2018 r., II SA/Go 1146/17, CBOSA, słusznie zauważył, że: „Ze sformułowania szczegółowe warunki przyznawania dodatków zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy”.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru § 7 ust. 8 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W § 13 Regulaminu Rada Powiatu postanowiła w ust. 1, że „Za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze wykonywane w dniu wolnym od pracy nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach zamiast dnia wolnego odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczoną jak za godziny ponadwymiarowe”, a dalej w ust. 2, iż „Nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych nie przysługuje z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie”.

W myśl art. 42c ust. 3 Karty Nauczyciela, za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, wykonywane w dniu wolnym od pracy, nauczyciel otrzymuje inny dzień wolny od pracy. W szczególnie

uzasadnionych przypadkach zamiast dnia wolnego nauczyciel otrzymuje odrębne wynagrodzenie, w wysokości ustalonej w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 5.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 4 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, określa, w drodze rozporządzenia: (...) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy - uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględni osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy”.

Stosownie zaś do treści § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy „Nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową”.

Analiza treści § 13 ust. 2 Regulaminu prowadzi do sytuacji, w której nauczyciel zatrudniony na stanowisku kierowniczym, wykonujący pracę w dzień wolny od pracy, będzie traktowany gorzej, niż nauczyciel nie zajmujący takiego stanowiska. Tymczasem trzeba pamiętać, iż w świetle z art. 30 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe jest składnikiem wynagrodzenia nauczycieli. Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Artykuł 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela zezwala jedynie na ustalenie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania m. in. wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, a nie na wprowadzenie warunków przyznania prawa do wynagrodzenia za przedmiotowe godziny, czy też pozbawiania prawa do tego wynagrodzenia.

Organ nadzoru podziela w tej kwestii stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażone w wyroku z 8 czerwca 2006 r., II SA/OI 980/05, CBOSA, zgodnie z którym: „Należy przyjąć, iż zapisy regulaminu wynagradzania nauczycieli (art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela) będące postanowieniami mniej korzystnymi dla nauczycieli niż przepisy powszechnie obowiązującego prawa są nieważne. W orzecznictwie sądowym powszechnie prezentowany jest pogląd, który podziela Sąd w niniejszej sprawie, iż regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczycieli niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące (vide: wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2002 r. sygn. akt II SA 687/02, Pr. Pracy 2002/10/39)”.

W związku z powyższym, uznać należy, że § 13 ust. 2 Regulaminu w sposób istotny narusza art. 30 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 pkt 2 w zw. z art. 42c ust. 3 Karty Nauczyciela, zatem w pełni uzasadnione i konieczne jest wyeliminowanie tej regulacji z obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, 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 Powiatu Kaliskiego

Zarząd Powiatu Kaliskiego