



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8783

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.333.2024.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam:

nieważność § 1 pkt 19 w zakresie zwrotu „, z pierwszym dniem miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły, z przyczyn innych, niż urlop wypoczynkowy” uchwały nr VIII/131/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 24 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Miasto Poznań - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2024 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr VIII/131/IX/2024 zmieniającą uchwałę nr LXXXII/1501/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest Miasto Poznań, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”.

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 609), art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 986) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)”.

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 października 2024 r.

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

Powołany w podstawie prawnej uchwały zmieniającej przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”, stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Mocą § 1 pkt 19 ocenianej uchwały, Rada Miasta Poznania zmieniła § 4 uchwały nr LXXXII/1501/VIII/2023 w ten sposób, że dodała ust. 14 w brzmieniu: „Dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje wicedyrektorowi lub nauczycielowi wyznaczonemu przez organ prowadzący do zastępowania dyrektora szkoły na podstawie art. 68 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, z pierwszym dniem miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły, z przyczyn innych, niż urlop wypoczynkowy”.

Zgodnie z art. 68 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.): „W przypadku nieobecności dyrektora szkoły lub placówki zastępuje go wicedyrektor, a w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora - inny nauczyciel tej szkoły lub placówki, wyznaczony przez organ prowadzący”.

W ocenie organu nadzoru nie można uznać, że przepis § 1 pkt 19 uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: „z pierwszym dniem miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły, z przyczyn innych, niż urlop wypoczynkowy” został podjęty w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uprawniającego radę do określania szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego. Kwestionowany przepis uchwały reguluje moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, a więc normuje zagadnienie, co do którego wypowiedział się już ustawodawca w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela. Jak stanowi art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela: „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”.

Wobec precyzyjnego określenia w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie danego stopnia awansu zawodowego, niedopuszczalnym jest normowanie tej kwestii przez radę w drodze aktu prawa miejscowego z równoczesnym modyfikowaniem normy ustawowej poprzez ustanowienie nieprzewidzianej przez ustawodawcę cezury czasowej, od której nauczyciel nabywa prawo do konkretnego składnika wynagrodzenia, w niniejszej sprawie – dodatku funkcyjnego.

Zauważyć ponadto trzeba, że na podstawie m.in. art. 30 ust. 5 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 2024 r. poz. 755), zwane dalej "rozporządzeniem". W przypadku dodatku funkcyjnego, dla funkcji określonych w § 5 rozporządzenia, rada gminy na podstawie przyznanych jej mocą art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencji, może wskazać szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. W tym miejscu należy wskazać na orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym przyjmuje się, że „dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku 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” – wyrok WSA w Rzeszowie z 23 listopada 2023 r., II SA/Rz 589/23 (CBOSA). Również za dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od „liczby osób zatrudnionych, zmianowości czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska” - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 stycznia 2018 r., II SA/Go 1146/17 (CBOSA). Z przywołanego orzecznictwa wynika, że szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego to takie, które mają wpływ na wysokość tego dodatku, a nie na moment jego przyznania. Tym samym nie sposób jest uznać za szczegółowy warunek przyznawania dodatku funkcyjnego, iż jego przyznanie nastąpi „z pierwszym dniem miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły”. Kwestionowany zwrot reguluje moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, do stanowienia czego rada, wolą ustawodawcy, nie została upoważniona.

Podsumowując, zakres upoważnienia przysługującego radzie nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego terminu zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę, gdyż zasady te uregulował już ustawodawca.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko jest spójne z orzecznictwem sądowoadministracyjnym. Jak bowiem orzekł WSA w Łodzi w wyroku z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 142/20 (CBOSA): „art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że w sytuacji gdy zmiana wysokości wynagrodzenia (w tym dodatku (...)) funkcyjnego) następuje z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego awansu zawodowego to zmiana następuje pierwszego dnia najbliższego miesiąca chyba, że inne przyczyny nastąpiły pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego”. W tożsamy sposób wypowiedział się ten sam Sąd w wyroku z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 135/20 (CBOSA); z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 96/20 (CBOSA) oraz w wyroku z 6 października 2022 r., III SA/Łd 450/22 (CBOSA). W taki sam sposób orzekł również WSA w Poznaniu w wyroku z 1 grudnia 2022 r., III SA/Po 792/22 (CBOSA), twierdząc iż: „Porównanie treści § 5 ust. 5 regulaminu [dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora przysługuje wicedyrektorowi od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po upływie trzech miesięcy nieobecności w pracy dyrektora – przyp. wł.] z art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela prowadzi do wniosku, że regulacje te odnoszą się do tej samej kwestii, tj. określenia daty początkowej przysługiwania prawa do wynagrodzenia nauczycieli”. Jednocześnie Sąd ten wyjaśnił, że: „Podstawy przyznania tych składników wynagrodzenia [dodatków do wynagrodzenia zasadniczego – przyp. wł.] powinny być ustalane tylko na podstawie Karty Nauczyciela i Kodeksu pracy”.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na istotny fakt, że niezbędnym warunkiem przyznania dodatku funkcyjnego jest uprzednia czynność właściwego organu w postaci „powierzenia” danej osobie stanowiska lub funkcji. Wynika to wprost z treści § 5 rozporządzenia: „Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: (...)”.

Zatem w niniejszej sprawie, zgodnie z wolą rady – dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły, w której nie utworzono stanowiska wicedyrektora – będzie przysługiwał tylko takiemu nauczycielowi, który zostanie wyznaczony przez organ prowadzący do zastępowania nieobecnego dyrektora (art. 68 ust. 9 ustawy – Prawo oświatowe). Zauważyć jednakże trzeba, że ustawodawca nie określa terminu, w jakim organ prowadzący (tu: Prezydent Miasta Poznania) ma wyznaczyć tego nauczyciela do zastępowania dyrektora szkoły. Może to nastąpić – np. tak jak oczekuje tego rada „po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły”, zawsze jednak decyzja w tym zakresie leży w gestii organu prowadzącego, którym w tym zakresie jest organ wykonawczy gminy, a nie organ stanowiący.

Takie same zasady dotyczą wicedyrektora zastępującego dyrektora szkoły. Organ nadzoru ma świadomość, że ustanowienie dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły w wysokości przysługującej dyrektorowi szkoły jest bezpośrednio związane z długotrwałą nieobecnością dyrektora w szkole. Oczwistym jest przy tym, że wicedyrektor szkoły otrzymuje stosowny dodatek funkcyjny i nie ma podstaw, aby za każde zastępstwo dyrektora otrzymywał on dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora. Choć ustawodawca w art. 68 ust. 9 ustawy – Prawo oświatowe posługuje się zwrotem: „W przypadku nieobecności dyrektora szkoły (...) zastępuje go wicedyrektor”, jednakże (co już organ nadzoru podkreślał) trzeba mieć na uwadze, że w przypadku ustalania prawa do dodatku funkcyjnego, ustawodawca w § 5 rozporządzenia posługuje się zwrotem: „którym powierzono”. Z zacytowanego fragmentu rozporządzenia wypływa więc wniosek, że sam fakt zastępowania dyrektora, ale bez „powierzenia” stanowiska - do takiego dodatku nie upoważnia. Również w takim przypadku przyjęcie kryterium czasu odróżniającego „zwykłe” zastępstwo od rzeczywistego kierowania szkołą, a więc takiego, które rozciąga się na wszystkie czynności, do których dyrektor jest uprawniony - włącznie z reprezentowaniem szkoły na zewnątrz oraz wykonywaniem nadzoru pedagogicznego (zob. M. Pilch: Prawo oświatowe. Komentarz. Warszawa 2022 r., s. 511), należy do organu prowadzącego szkołę - organu wykonawczego gminy. Innymi słowy - stosownego powierzenia (wyznaczenia) wicedyrektora, który ma zastępować nieobecnego dyrektora szkoły dokonuje organ prowadzący szkołę, a czas w którym to powierzenie nastąpi pozostaje jego uznaniu.

W konsekwencji - zmiana wysokości wynagrodzenia (przyznanie dodatku funkcyjnego w wysokości należnej dyrektorowi szkoły) – w świetle art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela - nastąpi z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli powierzenie (wyznaczenie) nie nastąpi od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego, chyba, że czynność powierzenia (wyznaczenia) nastąpi pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego, wówczas zmiana wynagrodzenia z tego tytułu nastąpi od tego dnia.

Końcowo organ nadzoru chciałby zwrócić uwagę na treść § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 3 kwietnia 2009 r. w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach

prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1289), zgodnie z brzmieniem którego: „Dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje również wicedyrektorowi szkoły lub nauczycielowi tej szkoły, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach nieobecności dyrektora szkoły z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy”.

Zacytowany przepis nie znajduje swojego odpowiednika w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r., mającego zastosowanie do wynagrodzeń nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Oznacza to, że nie ma podstaw prawnych do ustalania momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego w drodze analogii § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2009 r., ponieważ jest to wykładnia contra legem. Powyższe potwierdził także Sąd Najwyższy w wyroku z 18 października 2023 r., I PSKP 26/23 (<http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i/%20pskp%2026-23.pdf>). Zdaniem tego Sądu rozporządzenie z 3 kwietnia 2009 r. wydane na podstawie art. 30 ust. 7 Karty Nauczyciela „obejmuje swoim zakresem wyłącznie nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez ministerstwa”, natomiast w rozpoznawanej przez ten Sąd sprawie organem prowadzącym szkołę jest jednostka samorządu terytorialnego.

Tożsamą argumentację należy także przyjąć co do brzmienia przepisu § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 września 2022 r. w sprawie dodatków, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich oraz szkołach przy zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1942): „Dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły albo dyrektora zakładu jest wypłacany wicedyrektorowi tej szkoły albo nauczycielowi zajmującemu inne stanowisko kierownicze w zakładzie za czas wykonywania obowiązków dyrektora od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach nieobecności dyrektora szkoły albo dyrektora zakładu z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 19 uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu „,z pierwszym dniem miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu nieobecności dyrektora szkoły, z przyczyn innych, niż urlop wypoczynkowy”, jako podjętego bez podstawy prawnej.

W orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w części lub w całości powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter - por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., III FSK 4957/21 (CBOSA). W szczególności za istotne naruszenie prawa uznaje się "takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści nie znajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej" - wyrok NSA z 28 czerwca 2024 r., III OSK 3847/21 (CBOSA).

W tym stanie rzeczy orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania