



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 marca 2022 r.

Poz. 999

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.65.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 marca 2022 r.

Na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021r. poz. 1372 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§5 ust. 3 w zakresie sformułowania „ma charakter uznaniowy i”, §5 ust. 4 pkt 9, §5 ust.5, §6 ust.3-6, §10 i §11 uchwały Nr XL/327/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 27 stycznia 2022 roku w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których organem prowadzącym jest Gmina Baranów Sandomierski.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2022r. Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła uchwałę Nr XL/327/22 w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach dla których organem prowadzącym jest Gmina Baranów Sandomierski. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2022r.

Zgodnie z 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.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały powołano przepisy art.18 ust.2 pkt 15 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021r., poz. 1372 ze zm.), które stanowią kolejno, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ponadto, powołano w uchwale przepisy 30 ust. 6 i ust. 6a, art.91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021r. poz. 1762 ze zm.), zwanej dalej Kartą Nauczyciela oraz rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2014r. poz. 416 z późn. zm.).

I tak, wskazany w uchwale przepis art.30 Karty Nauczyciela stanowi w ust. 6, że organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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. W myśl zaś kolejnego ust. 6a regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Należy także wskazać na powołane w uchwale rozporządzenie 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, zwane dalej rozporządzeniem które określa:

1) wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego;

2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a Karty Nauczyciela;

3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego;

4) ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego

5) szczególne przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających nauczycieli do dodatku za wysługę lat;

6) wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy;

7) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

W toku badania przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że przepisy §5 ust. 3 i ust.5, §6 ust.3-6, §10-11 naruszają art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela.

I tak, w § 5 ust.3 uchwały zawarto uregulowanie, w myśl którego dodatek motywacyjny dla nauczyciela ma charakter uznaniowy.

Odnosząc się do wskazanego unormowania należy podnieść, że w przepisie art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela przewidziano, że 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 m.in. ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego (art. 30 ust.5 pkt 3).

W §6 rozporządzenia wydanego w oparciu o powyższą delegację ustawową określono zaś, iż 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 szkoleń zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, powinien określić szczegółowe warunki przyznawania dodatków motywacyjnych, przy czym należy w tym miejscu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2013r. sygn. akt I OSK 203/13, w którym stwierdzono, że dodatek motywacyjny jest dodatkiem związanym z jakością świadczonej pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela. Rada realizując upoważnienie ustawowe w zakresie dotyczącym dodatku motywacyjnego winna zatem uszczegółowić ogólne warunki określone w §6 rozporządzenia, które dotyczą zagadnień związanych z procesem dydaktycznym, edukacją oraz kwestiami wychowawczo-opiekuńczymi. Oznacza to, że wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza opisane powyżej ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny. Jednocześnie z brzmienia tych przepisów wynika, że w zakresie tych zagadnień dopiero osiągnięcia, zaangażowanie lub szczególnie efektywne wypełnianie zadań uprawnia do otrzymania dodatku motywacyjnego. W konsekwencji, warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego nie może być tylko należyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej przepisy ustawy oraz rozporządzenia, dodatek motywacyjny ma odnosić się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Oznacza to, iż jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć musi być oceniane przez uprawniony podmiot, który jeśli stwierdzi, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania dodatku motywacyjnego jest obowiązany mu ten dodatek przyznać (por. m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2008r., sygn. akt II SA/Ol 365/08).

Zawarty w §5 ust.3 uchwały zapis, z którego wynika, że dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy należy zatem uznać za nieuprawniony. Stąd też stwierdzono nieważność wskazanego postanowienia uchwały w zakresie zawartego w nim sformułowania „ma charakter uznaniowy i”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w uchwałach można określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu. Wszelkie natomiast warunki, które wykraczają poza powyższe ramy, powinny być uznane za podjęte bez podstawy prawnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1007/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019r., sygn. akt II SA/Op 237/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. akt II SA/Go 1146/17). W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru, wskazane w uchwale kryterium dla ustalenia wysokości dodatku motywacyjnego, którym jest pozyskiwanie środków pozabudżetowych, o czym mowa w § 5 ust.4 pkt 9 nie stanowi takiego warunku, który wynikałby z ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego zawartych w cyt. wyżej §6 rozporządzenia. Stąd też zdaniem organu nadzoru należy zakwestionować uregulowanie w §5 ust. 4 pkt 9 uchwały.

Oprócz określonych w §5 ust. 4 uchwały kryteriów, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego, w kolejnym ust. 5 tego paragrafu uchwały zawarto unormowanie wprowadzające dodatkowe warunki, jakie należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości tych dodatków dla dyrektorów szkół.

Odnosząc się do uregulowania zawartego w §5 ust. 5 uchwały należy podnieść, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/11), a nie jest związana ze sprawowaną funkcją. Potwierdzają to ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, określone w § 6 rozporządzenia. Wprawdzie w § 6 pkt 5 rozporządzenia wskazano wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego szczególnie efektywne wypełnianie zadań

i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem. W §5 ust. 5 uchwały wymieniono jednakże tylko obowiązki wynikające z pełnienia funkcji dyrektora szkoły jako kryteria, które należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego. Tak określone kryteria, które są związane z powierzoną funkcją dyrektora i wymieniają podstawowy zakres zadań na tym stanowisku w istocie stanowią przesłanki do przyznania dodatku funkcyjnego, a nie dodatku motywacyjnego. W opinii organu nadzoru rada gminy nie posiada natomiast podstaw do ustalania odrębnie dodatkowych kryteriów przyznania dodatku motywacyjnego dla osoby pełniącej funkcję dyrektora szkoły. Rada winna ustalić jednolite warunki dla wszystkich nauczycieli, w tym dla nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły. Przy spełnianiu tych samych przesłanek te same reguły powinny być stosowane do wszystkich nauczycieli bez różnicowania ich sytuacji w zależności od pełnionych funkcji. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 5 ust. 5 uchwały.

W §6 ust. 3-6 uchwały zawarto regulacje w oparciu, o które należy ustalać okres przysługiwania dodatku funkcyjnego oraz wskazano kiedy taki dodatek nie przysługuje. Powyższe regulacje wykraczają poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego, nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługują bądź nie przysługują te dodatki. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy), zaś prawo do wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy). Przepis art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Przepis art. 73 ust. 5 stanowi, że w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Powyższe kwestie są uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, nie mogą więc wynikać z aktu prawa miejscowego jako aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa.

Delegacja wynikająca z przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie upoważnia także do określania w jakim trybie i na jakich zasadach ma nastąpić uchwalanie lub zmiana regulaminu. Jest to materia ustawowa. Wskazany przepis nie upoważnia również do odsyłania w materii, którą reguluje uchwała do przepisów innych aktów prawnych. Takie unormowanie wprowadza bowiem w błąd co do źródła, a tym samym rangi i charakteru danej normy prawnej. „Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest natomiast dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych”. (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

Rada Gminy nie może regulować jeszcze raz tego co uregulował już ustawodawca. Zawarte zatem w § 10 i w § 11 uchwały zapisy, w myśl których uchwalanie i zmiana regulaminu następuje w trybie i na zasadach jego ustanowienia, a w sprawach nieuregulowanych uchwałą zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela oraz przepisy prawa pracy są nieuprawnione.

Reasumując, podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym regulamin określa wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród dla nauczycieli. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Wobec powyższego należało zakwestionować wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy uchwały i orzec, jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru