



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 5, § 4 ust. 4 pkt 2, § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 5 ust. 2, 3 i 6 i § 7 ust. 4 uchwały Nr XXXIX/6/18 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, niektóre inne składniki wynagrodzenia

Uzasadnienie

Na sesji dnia 6 marca 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.), Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej podjęła uchwałę Nr XXXIX/6/18 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, niektóre inne składniki wynagrodzenia, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Jaworzyny Śląskiej z dnia 8 marca 2018 r. znak OSS-BR.0002.4.2018.2 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 13 marca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 4 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, z późn. zm.) oraz § 6 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) polegającym na zróżnicowaniu wysokości dodatku motywacyjnego uzależnionego od sprawowanej w jednostce oświatowej funkcji,
- § 3 ust. 5, § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 5 ust. 2, 3 i 6 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ustawy Karta Nauczyciela polegającym na określeniu dni i okresów, za które nauczycielowi nie przysługuje określony dodatek,
- § 7 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 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 2011 r. Nr 1 poz. 5) polegającym na przyjęciu, że nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów wyższego rzędu.

Przytoczony w podstawie prawnej niniejszej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem 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 i 34,
- 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.

Zgodnie z § 4 ust. 4 uchwały: dodatek motywacyjny przyznaje się na czas określony, nie dłuższy niż jeden rok szkolny w wysokości 1) dla nauczyciela nie wyższej niż 20% jego stawki wynagrodzenia zasadniczego, 2) dla dyrektora nie wyższej niż 50 % jego wynagrodzenia zasadniczego.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie zawarte w § 4 ust. 4 pkt 2 ww. uchwały narusza przepis art. 30 ust. 6 w związku z art. 30 ust. 2 ustawy. Przepis art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: „wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.”. Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 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. Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora szkoły).

Przy tak uregulowanym zakresie wysokości dodatku motywacyjnego z podziałem na pełnione funkcje, nauczyciel świadczący pracę najwyższej jakości nie będzie mógł otrzymać tak samo procentowo wysokiego dodatku motywacyjnego jak np. dyrektor szkoły. Tym samym wzorowo wykonujący swoje obowiązki, świadczący pracę o najwyższej jakości nauczyciel będzie mógł otrzymać dodatek motywacyjny maksymalnie w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego, z kolei tak samo dobrze świadczący pracę najwyższej jakości dyrektor szkoły w zakresie pełnionych przez siebie funkcji kierowniczych będzie mógł otrzymać dodatek w wysokości ponad dwukrotnie wyższej od nauczyciela tej samej szkoły, a więc w wysokości maksymalnie 50% wynagrodzenia zasadniczego.

Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać zróżnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego dla dyrektora szkoły oraz pozostałych nauczycieli. Taka regulacja – jak również stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - narusza w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 3 ust.5 uchwały „dodatek przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy, z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Zgodnie § 5 ust. 1 pkt 1 lit b uchwały „prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje nauczycielom którym powierzono: czasowe pełnienie obowiązków dyrektora szkoły, lub w zastępstwie, gdy nieobecność dyrektora szkoły trwa dłużej niż 30 dni” Zgodnie zaś z § 5 ust. 2, 3 i 6 uchwały: Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, nie przysługuje również w czasie urlopu dla poratowania zdrowia, stanu nieczynnego oraz w okresie

nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy (ust.2). Nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze lub funkcje na czas określony, traci prawo do dodatku z upływem tego okresu, a w czasie wcześniejszego odwołania z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia (ust. 3). Dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji opiekuna stażu nie przysługuje w okresie usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela odbywającego staż, jeżeli nieobecność nauczyciela przekracza 30 dni. Prawo do dodatku przysługuje na nowo z dniem rozpoczęcia kontynuacji stażu przez nauczyciela podlegającego opiece. Jeżeli okres pełnienia funkcji opiekuna stażu nie obejmuje pełnego miesiąca kalendarzowego, dodatek wypłaca się w wysokości proporcjonalnej za okres pełnienia funkcji w kwocie wynikającej z przemnożenia 1/30 stawki przez liczbę dni (ust. 6).

W ocenie Organu Nadzoru, Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej w nieuprawniony sposób wykraczając poza delegację ustawową art. 30 ust. 6 pkt 1, określiła dni i okresy, za które nauczycielowi nie przysługuje określony dodatek.

Zgodnie z art. 39 Karty Nauczyciela 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. 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 kompetencji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie mieści się, w ramach ustalenia szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada gminy nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ materię tą regulują przepisy rangi ustawowej. Wpłata tych dodatków następuje w tych samych okolicznościach jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie i które wynikają z przepisów ustawy Karta Nauczyciela, a także Kodeksu pracy.

Tożsame stanowisko zajął WSA w Olsztynie, w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 329/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny, orzekł że „treść art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie określone źródło obowiązującego prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest jednak wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, że treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia, ponieważ normatywny charakter tego aktu mogą posiadać tylko te jego treści, do określenia których został upoważniony organ wydający ten akt. Zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w akcie prawa miejscowego nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej, skoro normotwórcze uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego jest wynikiem woli ustawodawcy wyrażanej każdorazowo w ustawie, nie zaś samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt.”

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru § 3 ust. 5, § 5 ust.1 pkt 1 lit. b, § 5 ust 2, 3 i 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z § 7 ust. 4 uchwały „dla obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą się w środku tygodnia – za podstawę ustalania liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust.3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust.7 ustawy, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru 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 jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.”

Zdaniem organu nadzoru, taki sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe sprzeczny jest z przepisami kodeksu pracy, a także spowodowałby, że w niektórych tygodniach nauczyciele nie otrzymaliby wynagrodzenia za przydzielone im i nie wykonane godziny nadwymiarowe, mimo że prawo do wynagrodzenia wynikałoby z przepisów ogólnych prawa pracy (stanowisko WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrok z dnia 2 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1518/09). Nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą realizowaną godzinę nadwymiarową, natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje na mocy przepisów prawa pracy. Przepisem uprawniającym do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe jest np. § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 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, który w zdaniu drugim stanowi, że godziny nadwymiarowe, przydzielone nauczycielowi w planie organizacyjnym szkoły i przypadające do realizacji w okresie urlopu szkoleniowego, traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane.

Na uwagę zasługuje również stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uchwale z dnia 6 sierpnia 1987 r. (OSNC z 1989 r. nr 1, poz. 9) gdzie wskazano, że nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe, jeśli niezrealizowanie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie szkoły. Na przykład z powodu Dnia Edukacji Narodowej, rekolekcji czy też akademii na rozpoczęcie lub zakończenie roku szkolnego.

Tym samym, Rada ustalając w § 7 ust. 4 uchwały szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe nie uwzględniła sytuacji uprawniającej nauczyciela do otrzymania wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 grudnia 2000 r.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak