



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 2 uchwały Nr LXVIII/338/23 Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jaworski.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Jaworskiego na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526) w związku z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r., poz. 984 ze zm.) oraz rozporządzeniem 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.), podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jaworski.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 5 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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 – dalej „rozporządzenie”, w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającym z delegacji ustawowej poprzez określenie wysokości środków przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli oraz na zróżnicowaniu wysokości dodatku motywacyjnego według kryterium sprawowanej w jednostce oświatowej funkcji.

Na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy i dodatku za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a Karty Nauczyciela, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia otrzymywanego przez nauczyciela stażystę odbywającego staż na stopień nauczyciela kontraktowego oraz dodatku dla nauczyciela posiadającego kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela zatrudnieniowego na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób,

aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli wskazanym w ustawie.

Zgodnie z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Rada Powiatu Jaworskiego przedmiotową uchwałą wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXXVIII/203/09 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jaworski (Dz. U. Woj. Dol. z 2009 r., poz. 1707), zwaną dalej również „uchwałą pierwotną”.

W § 1 pkt 2 uchwały wprowadzono zmiany do § 2 ust. 3-5 uchwały pierwotnej, polegające na uregulowaniu kwestii dotyczących dodatku motywacyjnego. Poprzez nadanie nowego brzmienia ustalono:

3. *Ustala się środki finansowe z przeznaczeniem na dodatek motywacyjny dla nauczycieli w wysokości 6% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej (w przeliczeniu na jeden pełen etat).*

4. *Nauczycielowi wysokość dodatku motywacyjnego (kwotowo) ustala dyrektor w wysokości do 15% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.*

5. *Dyrektorowi wysokość dodatku motywacyjnego (kwotowo) ustala Starosta Jaworski w wysokości do 25 % kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.*

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że powyżej przytoczony zapis uchwały w zakresie zmiany brzmienia § 2 ust. 3 uchwały pierwotnej, w ocenie organu nadzoru został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. W ramach bowiem przytoczonego upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego powiatu do ustalania wysokości środków finansowych na dodatki motywacyjne w przeliczeniu na etat przeliczeniowy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 1473/19) – (...) *W niniejszej sprawie słusznie Wojewoda zauważył, że zapis § 4 ust. 1 rażąco narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, że tworzy się fundusz środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli w wysokości nie niższej niż 8% kwoty bazowej. W ocenie Sądu prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 karty Nauczyciela (...) Nie można określać w Regulaminie, wydany na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne (...).* (utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1303/20, tak też NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13).

Odnosnie natomiast zmiany brzmienia § 2 ust. 4-5 uchwały pierwotnej wymaga zauważenia, że zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, 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. Zgodnie z ustawą odpowiednie przesłanki należy zatem stosować do odpowiednich dodatków, co oznacza, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 rozporządzenia, w którym wskazano, że 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 - innych niż dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin - zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły, w tym zajęć opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów, 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.

Tymczasem wprowadzone do uchwały regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego wypaczają jego sens. Trzeba zauważyć, że przy takim uregulowaniu uchwały, wzorcowo wykonujący swoje obowiązki i świadczący pracę o najwyższej jakości nauczyciel nie pełniący funkcji dyrektora będzie mógł otrzymać dodatek motywacyjny maksymalnie w wysokości do 15% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Z kolei tak samo dobrze świadczący pracę najwyższej jakości i wykonujący w sposób wzorcowy swoje obowiązki dyrektor będzie mógł otrzymać dodatek w wysokości do 25% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. W rezultacie taka regulacja powoduje nieuprawnione zróżnicowanie poziomu dodatku bez względu na jakość świadczonej pracy, gdyż tak samo dobrze wykonujący swoje obowiązki nauczyciel, jedynie ze względu na pełnioną funkcję będzie mógł otrzymać wyższą kwotę dodatku motywacyjnego. Tymczasem podkreślić trzeba, że dodatek motywacyjny nie jest związany z pełnioną funkcją i jego wysokość od pełnienia tej funkcji nie może być uzależniona. Z kolei dodatkiem wynikający z pełnionej funkcji jest dodatek funkcyjny.

Skoro zaś różnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego opierać się może wyłącznie na jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, to różnicowanie go w zależności od pełnionej w placówce oświatowej funkcji w sposób istotny narusza prawo, godząc także w konstytucyjne zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, chronione w art. 32 Konstytucji RP.

Dodatkowo w § 3 uchwały postanowiono, że § 4 ust. 4 pkt 2-3, które wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. Tymczasem należy wskazać, że kwestionowana uchwała nie zawiera przywołanego w tym fragmencie §4 ust. 4 pkt 2-3, gdyż uchwała składa się jedynie z trzech jednostek redakcyjnych - § 1-3. Tym samym, zapis o wejściu w życie nieistniejącej jednostki redakcyjnej uchwały - §4 ust. 4 pkt 2-3 stanowi de facto normę o charakterze pustym, niemogącą wywołać jakichkolwiek skutków prawnych. Wobec powyższego, wszystkie zmiany w uchwale pierwotnej, weszły w życie z dniem 1 lipca 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski