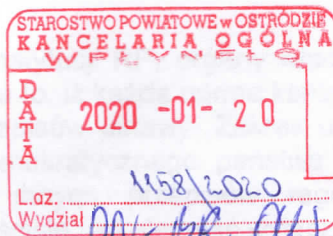


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSK

PN.4131. 25 .2020



Olsztyn, dnia 15 stycznia 2020 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2019 r., poz. 511 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu w Ostródzie Nr XI/114/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia „Regulaminu określającego wysokość stawek dodatków : za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw”, w części obejmującej :

- 1) § 3 ust. 5 – ust. 7 załącznika do uchwały
- 2) § 4 ust. 6 pkt 1) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności”
- 3) § 4 ust. 6 pkt 2) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „a zwłaszcza”
- 4) § 4 ust. 6 pkt 4) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „przestrzeganie statutu szkoły, prawa wewnątrzszkolnego oraz zarządzeń dyrektora szkoły”
- 5) § 4 ust. 6 pkt 4) lit a) i lit c) załącznika do uchwały
- 6) § 4 ust. 6 pkt 5) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w tym”
- 7) § 4 ust. 6 pkt 6) załącznika do uchwały
- 8) § 4 ust. 7 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „między innymi”
- 9) § 4 ust. 7 pkt 1) i pkt 4) załącznika do uchwały
- 10) § 8 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały
- 11) § 10 - § 12 załącznika do uchwały
- 12) § 14 - § 15 załącznika do uchwały
- 13) § 16 ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 16 grudnia 2019 r., Rada Powiatu w Ostródzie, powołując jako podstawę art. 30 ust. 6 i 6 a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r., poz. 2215 z późn. zm.), uchwaliła, w formie załącznika do uchwały, Regulamin określający wysokość stawek dodatków : za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo.

W myśl 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. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego winien, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określić dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, funkcyjnego motywacyjnego oraz za warunki pracy) 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.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała podejmowana na ww. podstawie, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym, zawarte w niej regulacje, winny mieć charakter normatywny i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Jednocześnie należy wskazać, iż akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach normatywnych, w szczególności w aktach rangi ustawowej, bowiem ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W § 3 ust. 5 załącznika do uchwały, uregulowano, iż dodatek za wysługę lat przysługuje: 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie nastąpiło w ciągu miesiąca, 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.

Zgodnie z art. 33 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1 % wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast w świetle art. 39 ust. 1 ww. ustawy, 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 wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Z uwagi na to, iż ustawa Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu zmiany wysokości wynagrodzenia, nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Takie postanowienie uchwały, jako istotnie naruszające prawo, jest nieważne.

Wylimitowane za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymagają również następujące przepisy Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały:

- § 3 ust. 6 załącznika do uchwały, stanowiący, iż dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za okres urlopu dla poratowania zdrowia oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy w skutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które pracownik otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie lub zasiłek

- § 3 ust. 7 załącznika do uchwały, wedle którego dodatek za wysługę lat wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia

- § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym, nauczyciel, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z końcem miesiąca, w którym upłynął okres powierzenia, co dotyczy także wcześniejszego odwołania ze stanowiska i funkcji

- § 8 ust. 4 załącznika do uchwały, stanowiący, że dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie stanu nieczynnego i urlopu dla poratowania zdrowia, w okresie za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia

- § 10 załącznika do uchwały, stanowiący, że dodatek za trudne warunki pracy, przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej

- § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którym dodatek za trudne warunki pracy wypłaca się w całości, jeżeli nauczyciel realizuje w takich warunkach cały obowiązujący go wymiar zajęć oraz w przypadku, gdy nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze, realizuje w tych warunkach obowiązujący go wymiar zajęć

- § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, wedle którego, dodatek wypłaca się w odpowiedniej części, jeżeli nauczyciel realizuje w trudnych warunkach tylko część obowiązującego wymiaru lub jeżeli jest zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć.

- § 12 załącznika do uchwały, stanowiący, iż dodatek za prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka, zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego, wypłaca się za każdą efektywnie przepracowaną godzinę zajęć

- § 14 załącznika do uchwały, zgodnie z którym, dodatek za uciążliwe warunki pracy przysługuje także w okresie niewykonywania pracy, z którą dodatek jest związany, za którą przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej

- § 15 załącznika do uchwały, wedle którego dodatki za trudne warunki pracy i uciążliwe warunki pracy wypłaca się z dołu.

Odnośząc się do przywołanych przepisów badanego Regulaminu, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34, a także wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Kwestionowane postanowienia uchwały, nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że regulacje te mieszczą się w ramach

upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w aktach prawnych wyższego rzędu.

W szczególności, wskazać należy, że w zgodzie z art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, przy czym zaznaczyć trzeba, iż art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał przywoływane już 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. Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określa szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, ale właśnie z zastrzeżeniem art. 33, co oznacza, że zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, regulacja szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatków, należy do wyłącznej kompetencji Ministra Edukacji Narodowej.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta 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 nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, że skoro uchwała rady gminy, wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta 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. 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Organ prowadzący szkołę nie może zatem stanowić regulacji dotyczących „wynagrodzenia” jako takiego, lecz jedynie tych jego składników, które zostały wymienione w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W kompetencji ww. przepisu art. 30 ust. 6 nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt: IV SA/Wr 494/08).

Organ nadzoru, w pełni podziela ww. stanowisko judykatury, które pomimo iż zapadło na gruncie uchwał rady gminy, ma zastosowanie także do uchwał podejmowanych w tym zakresie przez radę powiatu.

Ponad powyższe, organ nadzoru kwestionuje, także legalność przepisów zawartych w § 16 ust. 4 oraz § 16 ust. 5 Regulaminu, w których postanowiono, że :

- godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, traktuje się jak godziny faktycznie odbyte
- dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia – za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub o 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy, przy czym - liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednakże większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym.

Podnieść należy, że określając zasadę ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dnia ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, określono w istocie, kiedy wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje i kiedy nie przysługuje. W ust. 4 § 16, określono przypadki traktowania niezrealizowanych godzin ponadwymiarowych, jako faktycznie odbytych.

Stosownie do wyżej powołanego art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw. Przyznawanie natomiast wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje na zasadach określonych w ustawie Karta Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Do organu prowadzącego, zgodnie z wyżej powołanym przepisem, należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do ustalenia, kiedy nauczyciel zachowuje prawo lub traci uprawnienie do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, do czego zmierzają kwestionowane postanowienia Regulaminu.

Ostatecznie też, organ nadzoru kwestionuje przepisy Regulaminu, dotyczące warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, w zakresie w jakim wykraczają one poza ramy, określone w upoważnieniu ustawowym oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

Jak wynika z obowiązujących unormowań prawnych, regulacja w zakresie przyznawania dodatku motywacyjnego, ustanowiona przez radę, ma mieć charakter wyczerpujący, co oznacza, że katalog szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, musi mieć charakter zamknięty. Po dokonaniu oceny, przez uprawniony podmiot, który stwierdzi, że nauczyciel spełnił określone przez radę kryteria do przyznania mu dodatku motywacyjnego, jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać. Nie może być w tym zakresie żadnej dowolności, ani uznaniowości, pozostawionej uprawnionemu podmiotowi.

W związku z powyższym, zakwestionować należało uchwaloną regulację, w części dopuszczającej wskazane wyżej postępowanie, tj. przepisy § 4 ust. 6 pkt 1), pkt 2), pkt 5) - w zakresie dotyczącym sformułowań : „w szczególności”, „a zwłaszcza”, „w tym” oraz

§ 4 ust. 6 pkt 6) Regulaminu, a także – postanowienie § 4 ust. 7 Regulaminu, w zakresie dotyczącym sformułowania „między innymi”.

Jednocześnie też, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z rozporządzeniem, należą takie aspekty jak osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W konsekwencji, warunki szczegółowe uchwalone przez radę, winny być rozwinięciem warunków ogólnych, określonych w rozporządzeniu, jednakże nie mogą mieć charakteru „zwykłych” obowiązków pracowniczych, na danym stanowisku.

W ocenie organu nadzoru, takie czynniki jak przestrzeganie statutu szkoły, prawa wewnątrzszkolnego oraz zarządzeń dyrektora szkoły (§4 ust. 6 pkt 4) Regulaminu), systematyczne i zgodne z wymogami prowadzenie dokumentacji pedagogicznej, związanej z przebiegiem nauczania i innymi zadaniami powierzonymi przez dyrektora szkoły (§ 4 ust. 6 pkt 4) lit a) Regulaminu), dbałość o stan techniczny powierzonego sprzętu i mienia (§ 4 ust. 6 pkt 4) lit c) Regulaminu), są podstawowymi obowiązkami pracowniczymi, do których przestrzegania obowiązany jest każdy zatrudniony i nie mogą dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczyciela, w określonej wysokości.

Analogicznie, w odniesieniu do dyrektora szkoły, czynniki takie jak przestrzeganie dyscypliny budżetowej, właściwa realizacja budżetu jednostki oraz właściwe utrzymanie obiektów i terenów szkolnych, jak również przestrzeganie BHP (§ 4 ust. 7 pkt 1) i pkt 4) załącznika do uchwały), należą do podstawowych obowiązków dyrektora i nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojęcki

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Powiatu w Ostródzie
- Starosta Ostródzki