



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 13 maja 2024 r.

Poz. 2733

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.205.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 maja 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107), stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu w Ostródzie Nr XLIII/377/2024 z dnia 28 marca 2024 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) § 4 ust. 1 załącznika do uchwały
- 2) § 5 pkt 6) i pkt 7) załącznika do uchwały
- 3) § 9 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, 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 2023 r., 984 z późn. zm.), przyjęła w formie załącznika do uchwały Regulamin wynagradzania nauczycieli.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2024 r.

Materialną podstawę do wprowadzenia przedmiotowego Regulaminu, stanowi przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym 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.

Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie wykonują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

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 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.

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

W treści § 4 ust. 1 Regulaminu ustalono, że w budżecie każdej szkoły planuje się corocznie środki z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne nauczycieli, w wysokości co najmniej 5 % wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli na każdy etat kalkulacyjny nauczyciela w danym stopniu awansu zawodowego, z uwzględnieniem środków na dodatki motywacyjne dyrektorów szkół, w tym środki z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne dyrektorów szkół i innych nauczycieli pełniących funkcje kierownicze w szkole.

Przytoczona regulacja wykracza poza delegację ustawową.

Postanowienie określające pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ponadto, w myśl art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.), ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości (pkt 1) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit (pkt 2). Z przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że to uchwała budżetowa oraz plany finansowe jednostki sektora finansów publicznych określają kwoty wydatków w danym roku budżetowym, w tym z tytułu wypłaty wynagrodzeń nauczycielom. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do narzucenia kierownikom poszczególnych jednostek, w tym dyrektorom szkół w Regulaminie wynagradzania nauczycieli, sposobu rozdysponowania środków na ten cel.

Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn.: II SA/OI 7/23, tak też Wojewoda Warmińsko-Mazurski m.in. w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: PN.4131.141.2023, z dnia 8 marca 2024 r., znak: PN.4131.106.2024).

Zakwestionować należy również postanowienia § 5 pkt 6) i pkt 7) Regulaminu określające kryteria brane pod uwagę, przy ustalaniu dodatku motywacyjnego dyrektorom szkół.

Zgodnie z delegacją ustawową, organ prowadzący winien określić wysokość dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednocześnie też, w myśl art. 30 ust. 5 pkt 3) Karty Nauczyciela, ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego, określa w drodze rozporządzenia 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. Do ogólnych warunków przyznawania tego dodatku, zgodnie z § 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 z późn.zm.), do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, 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 prawa oświatowego i dyscypliny budżetowej, a także dążenie do ekonomicznego gospodarowania środkami przyznanymi przez organ prowadzący w planie

finansowym szkoły, (§ 5 pkt 6) i pkt 7) Regulaminu), są podstawowymi obowiązkami dyrektora i nie mogą dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego w określonej wysokości.

Wylimitowania za obrotu prawnego, jako uchwalone bez podstawy prawnej, wymagają również postanowienia Regulaminu, stanowiące, iż :

- 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 (§ 9 ust. 2 załącznika do uchwały)

- 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 (§ 9 ust. 3 załącznika do uchwały).

Odnosząc 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 zgodnie 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, nieregulowanych 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/Ol 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 samodzielny 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. Pomimo, iż zapadło ono na gruncie uchwał rady gminy, ma zastosowanie także do uchwał podejmowanych w tym zakresie przez radę powiatu. Kwestionowane niniejszym przepisy, pozostawały także przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 15 stycznia 2020 r., znak: PN.4131.25.202, dotyczącego uchwały Rady Powiatu w Ostródzie Nr XI/114/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r., podjętej 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”.

Dodatkowo, zdaniem organu nadzoru kwestionowana norma § 9 ust. 2 Regulaminu, pozostaje niespójna z jego postanowieniem, zawartym w treści § 7 ust. 7.

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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski