



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 października 2023 r.

Poz. 6134

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 84/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 października 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 3 i ust. 6 pkt 2, § 5 ust. 2 tabela lp. 1-3 oraz ust. 5, 6 i 7, § 6 ust. 3 i 5 oraz § 7 ust. 3 załącznika do uchwały nr XXXIX/284/2023 Rady Gminy Brzozie z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXIX/284/2023 Rada Gminy Brzozie przyjęła w formie załącznika „Regulamin wynagradzania nauczycieli”, w którym określiła wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 września 2023 r. Zawiadomieniem z 26 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi stanowisko Gminy Brzozie przedstawiono w piśmie z dnia 2 października 2023 r., w którym wskazano na możliwość zmiany i uzupełnień uchwały.

Podstawą prawną kwestionowanej uchwały jest art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984), zwanej dalej „ustawą”, który stanowi: „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,
 - 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 wynagrodzenie 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.”

Mając na uwadze zasadę legalizmu należy podkreślić, że zakres upoważnienia rady gminy ogranicza się tylko do przywołanego zakresu zagadnień ale szczegółowe granice tej kompetencji wyznaczają również regulacje ustawowe omawianych spraw.

Zarzucając naruszenie zakresu upoważnienia należy zakwestionować zapis § 4 ust. 6 regulaminu ustalający odrębne stawki dodatku motywacyjnego z podziałem na nauczycieli i dyrektorów.

Należy zauważyć, że z pełnieniem określonej funkcji przez nauczyciela jest związany dodatek funkcyjny. Dlatego niezasadnym jest aby podział nauczycieli według kryterium sprawowanej funkcji warunkował również przyznawanie dodatku motywacyjnego w różnej wysokości – wyższej dla dyrektora (§ 4 ust. 6 pkt 2 regulaminu). Kwestionowany zapis uchwały sugeruje, że pełniona funkcja jest jednym z warunków otrzymania dodatku motywacyjnego w określonej wysokości. Takie kryterium nie jest oznaczone w ogólnych warunkach przyznawania dodatku motywacyjnego, które określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

„Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 powołanego wyżej rozporządzenia. Wobec tego nieuprawnione jest różnicowanie w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dla dyrektora szkoły. Niewątpliwie narusza to w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 315/13) Podobnie orzeczenia: WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. sygn. II SA/Go 1146/17; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 kwietnia 2018 r. znak NR P-II.4131.2.75.2018

Podobny zarzut dotyczy zapisu § 4 ust. 3 regulaminu, który wysokość wypłacanych dodatków motywacyjnych wiąże ze stopniem awansu zawodowego nauczycieli, czyli z kryterium spoza omawianego powyżej katalogu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

W § 5 ust. 2 w tabeli lp. 1-3 regulaminu Rada Gminy określiła wysokość dodatków funkcyjnych w przedziałach od - do, jednakże nie ustaliła szczegółowych kryteriów od spełnienia, których zależy właściwa wysokość dodatku funkcyjnego.

„Należy jednak nadmienić, iż kryteria te - warunki, winny mieć charakter obiektywny, posiadać bezpośredni związek z pełnioną funkcją (w przypadku dodatku dla wychowawcy klasy, ilość uczniów w klasie, czy rodzaju szkoły, a w przypadku dyrektora czy wicedyrektora ilość oddziałów w danej szkole). Powyższe kryteria stanowią niezbędny element Regulaminu, stanowiący "wytyczne" przy przyznawaniu dodatku przez podmioty (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18 kwietnia 2016 r. PN.4131.88.2016)

„...powyższe powoduje, że o wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora i osób inne stanowiska kierownicze, decydować będzie organ stosujący uchwałę, a jego decyzja w tym zakresie nie będzie ograniczona żadnymi wiążącymi kryteriami. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a więc uprawniona do niego osoba ma prawo znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13).” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 czerwca 2023 r. NPII.4131.1.702.2023).

Ponadto w § 5 ust. 5, 6 i 7 oraz w § 6 ust. 5 regulaminu ustalono terminy wypłacania poszczególnych dodatków: z doły, z pierwszym dniem miesiąca lub od następnego miesiąca. Należy podkreślić, że ten zakres spraw jest już uregulowany w przepisach prawa pracy, w tym art. 39 ust. 1 zd. drugie, ust. 3 i 4 ustawy („Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. 3. Wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym. 4. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca.”) Dlatego regulacja ta jest przykładem stosowania i wykładni ustalonych już przepisów ustawy i tym samym wykracza poza zakres podstawy prawnej.

„Dodatki wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty nauczyciela stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela. Oznacza to, iż przysługują łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym. O ile zatem zostały przyznane, stanowią integralną część wynagrodzenia nauczyciela i przysługują nauczycielowi wraz z wynagrodzeniem zasadniczym. W kompetencji określonej w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków nie mieści się również możliwość odbierania elementów

wynagrodzenia przyznanego ww. ustawą.” (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Go 1146/17).

Z przedstawionym powyżej zarzutem łączą się regulacje § 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 3 regulaminu, które ustalają, że wynagrodzenie na warunki pracy i godziny ponadwymiarowe przysługuje za okres faktycznego wykonywania pracy.

Należy wyjaśnić, że zasady wypłacania wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy są przedmiotem regulacji przepisów prawa pracy. Dlatego rozwiązania ustalone w uchwale w indywidualnym przypadku mogą doprowadzić do pozbawienia dodatku za warunki pracy, mimo zachowania prawa do tego składnika wynagrodzenia na podstawie przepisów prawa pracy. „Chodzi o przepisy, które przewidują, że pracownikowi należy się wynagrodzenie pomimo niewykonywania pracy. Są to przepisy art. 92 § 1 i art. 237(3) Kodeksu pracy, art. 67e ust. 1 Karty Nauczyciela oraz § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U., z 2014 r. poz. 1632 ze zm.)” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2020 r. sygn. III SA/Łd 135/20). Uzupełniająco można wskazać na inne przepisy dotyczące tego zagadnienia: art. 80 Kodeksu pracy, art. 73 ust. 5 ustawy oraz § 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), zgodnie z którym wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje za przydzielone, ale niezrealizowane godziny ponadwymiarowe („traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane”).

WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 135/20 stwierdził: „Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Kart Nauczyciela rada gminy ma jedynie kompetencje do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3. W tych ramach nie mieści się upoważnienie do decydowania o zachowaniu lub utracie przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Określenie zatem przypadków, w których nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe nie mieści się w granicach wymienionego upoważnienia ustawowego. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie przez uchwałodawcę przypadków, w których wynagrodzenie nie przysługuje, stanowi określenie warunków (szczełogółowych) obliczania i wypłacania wynagrodzenia.”

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Gminy Brzozie podejmując uchwałę nr XXXIX/284/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz