



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2326

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.88.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 8. ust. 3 i 4, § 9 ust. 4, § 10 ust. 5, § 11 ust. 2, § 14 ust. 2, § 21, § 22, § 23 uchwały Rady Miejskiej w Narolu Nr 309/XXXVII/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Narolu uchwałą Nr 309/XXXVII/2018 z dnia 23 marca 2018 r. przyjęła regulamin określający wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. Badana uchwała Rady Miejskiej w Narolu podjęta została m.in. na podstawie art. 30 ust. 6, art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Podstawę materialno-prawną podjętej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, który wskazuje, że 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.

Z powyższego przepisu wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający 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.

W § 8 ust. 3 Rada Miejska przyjęła, że wypłata wynagrodzenia określonego w § 5 ust. 1 i 2 odbywa się 1-go każdego miesiąca, a jeżeli ten dzień jest ustawowo wolny od pracy wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym a składniki określone w § 5 ust. 3 wpłacane są w dniu wypłacenia wynagrodzenia. Według

zapisów art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jaki sposób - z góry czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, tj. za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela. Natomiast Rada Miejska stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała żadnego upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

Wedle postanowień § 9 ust. 4 uchwały ustalono, że dodatek przysługuje za dni za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy wskutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Zauważa się, że w oparciu o zapisy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Rada Miejska nie posiada kompetencji do uregulowania kwestii związanych z przysługiwaniem dodatku za poszczególne dni. Rada Miejska uprawniona jest jedynie do ustalenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków.

Ponadto w § 10 ust. 5 przyjęto, że przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego dla dyrektora poza warunkami wymienionymi w ust. 4 i odnoszącymi się również do stanowiska dyrektora dodatek różnicuje się w zależności od spełnienia określonych kryteriów zawartych w tym przepisie. Natomiast w § 11 ust. 2 określono wysokość dodatku motywacyjnego odpowiednio dla nauczycieli i dyrektorów w różnych wysokościach w zależności od wynagrodzenia zasadniczego. Brak jest podstaw do ustalania odrębnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów szkół. Rada ustala jednolite warunki dla wszystkich nauczycieli, w tym dla nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły.

W odniesieniu do nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora (wicedyrektora) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego władny jest tylko uszczegółowić ogólny warunek przyznania dodatku motywacyjnego określony w § 6 pkt 5 rozporządzenia - "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem".

Nie jest prawnie dopuszczalne ustalenie w regulaminie wynagradzania różnych stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora lub wicedyrektora szkoły. Uregulowanie, które różnicuje wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły, należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową. Żaden przepis prawny nie upoważnia do ustalenia odmiennej regulacji w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od pełnionej funkcji. Taką rolę spełnia inny dodatek, a mianowicie funkcyjny. Podkreślenia wymaga, iż wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska ale od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy. Jednocześnie powyższe zróżnicowanie należy uznać za naruszające konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 ustawy zasadniczej.

Rada Miejska w § 14 ust. 2 uchwały przyjęła, kiedy nie przysługuje dodatek funkcyjny w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w świetle którego, organ prowadzący szkołę posiada kompetencje do ustalenia wysokości i warunków przyznawania dodatku funkcyjnego. W przedmiotowym upoważnieniu nie mieści się uprawnienie do określenia sytuacji, które skutkować będą pozbawieniem nauczyciela dodatku funkcyjnego. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym m.in. w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt. IV SA/Wr 494/08 .

Zapisy zawarte w § 21 ust. 1 i 3-4 uchwały odnoszące się do godzin nadwymiarowych zostały w sposób kompleksowy uregulowane w art. 35 ust. 1 i 2a Karty Nauczyciela gdzie ustawodawca w sposób całościowy wypowiedział się w tej materii. W świetle powyższego przeniesie tych regulacji ustawowych na grunt prawa lokalnego jest zbędne i sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej.

Uregulowanie przez Radę Miejską w kwestionowanym § ust. 2 uchwały warunków przyznawania godzin nadwymiarowych nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze oraz wyznaczenie dopuszczalnej ilości tych godzin stanowi wkroczenie w kompetencję ustawodawcy.

To z aktu rangi ustawowej wynika dopuszczalna ilość godzin nadwymiarowych, jaka może być przyznana nauczycielowi. Z przepisów nie wynika by przydzielenie bądź nieprzydzielenie nauczycielowi godzin nadwymiarowych bądź godzin doraźnych zastępstw było uzależnione od zajmowanego przez nauczyciela stanowiska kierowniczego. Brzmienie art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważnia organu prowadzącego do regramentacji czy pozbawiania nauczycieli pełniących

funkcje kierownicze realizacji godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw. Warunki przydzielania tych godzin zajęć zostały określone w ustawie, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do ustanowienia innych warunków ich przydziału czy konkretyzacji tych warunków.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, która polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Należy jeszcze raz podkreślić, iż w normie kompetencyjnej art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 nie mieści się upoważnienie do określania maksymalnej liczby godzin ponadwymiarowych dla nauczycieli zajmujących kierownicze stanowiska oraz do dookreślenia bądź ustanawiania innych niż wymienione w ustawie warunków przydzielania wspomnianych kategorii godzin zajęć.

Z kolei w § 22 ust.1 uchwały przyjęto, że wynagrodzenie za jedną godzinę ponadwymiarową nauczyciela ustala się: dzieląc przyznaną stawkę wynagrodzenia zasadniczego (łącznie z dodatkiem za warunki pracy jeżeli praca w tej godzinie została zrealizowana w warunkach uprawniających do dodatku) przez miesięczną liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin, ustalonego dla rodzaju zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, realizowanych w ramach godzin ponadwymiarowych. Podnieść trzeba, że takie zapisy uchwały pozostają w wyraźnej sprzeczności z regulacjami art. 35 ust. 3 ustawy gdzie ustawodawca w sposób wyraźny wskazał, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Przyjęty zapis przez ustawodawcę lokalnego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zapisem ustawy zawierającym rozwiązania w tym przedmiocie. Analogicznie uwagi odnoszą się do wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw a zawarte w ust. 3 tego § uchwały.

W § 23 ust. 1 i 2 regulaminu określono, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje nauczycielom za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w tym zwłaszcza w związku z zawieszeniem zajęć z powodu epidemii i mrozu, traktuje się jako godziny faktycznie odbyte. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karty Nauczyciela organ prowadzący w ramach regulaminu ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Ustawodawca nie objął natomiast upoważnieniem organu jednostek samorządu terytorialnego do ustalania warunków przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się zatem upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane, są to bowiem warunki przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane. Ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia. W tej sprawie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. IV SA/Wr 274/05).

Organ prowadzący szkołę posiada zatem jedynie delegację do ustalenia warunków obliczania i wypłacania należnych kwot, nie jest zaś upoważniony do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe. Rada Miejska tym samym, nie posiada także upoważnienia do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy. Określenie sposobu obliczania tygodniowego wymiaru zajęć dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych we wskazanych przypadkach nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela. Nie jest to bowiem ustalenie warunków obliczania czy wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. W tym miejscu wypada jedynie na marginesie wskazać, że ustalenia czy nauczycielowi należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, należy dokonać w oparciu o przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c Karty Nauczyciela.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzenie nieważności przytoczonych § uchwały Miejskiej w Narolu Nr 309/XXXVII/2018 z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak