



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 162

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.517.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 grudnia 2019 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019r. poz.506 z późn. zm.), art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019r. poz.2215)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XVII/238/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 2 grudnia 2019r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ustrzyki Dolne.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 grudnia 2019r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz.506 z późn. zm.) i art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019r. poz.2215), Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr XVII/238/19 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w jednostkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ustrzyki Dolne. Podejmując uchwałę w sprawie przedmiotowego regulaminu Rada Miejska powołała się na przepis kompetencyjny art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w którym ustawodawca zobowiązał organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego w drodze regulaminu, wysokości stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, a także do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz do określenia wysokości i warunków wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. W ocenie organu nadzoru z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty, przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. 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 przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). "Szczegółowe warunki" określane przez Radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu 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 2014r. poz. 416 z późn. zm.). W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważył, że Rada Miejska w § 4 ust.1 lit. a) i b) z naruszeniem prawa wskazała, że dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielom którzy otrzymali kary dyscyplinarne przewidziane odpowiednimi przepisami, przebywali na urloпах dla poratowania zdrowia, bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich lub pozostawali w stanie nieczynnym. W § 4 ust. 1 lit.c uchwały Rada unormowała, że dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielom którzy byli zatrudnieni w wymiarze niższym niż ½ etatu. Zdaniem Wojewody powyższe regulacje istotnie naruszają prawo z uwagi na przekroczenie ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w przypadku dodatku motywacyjnego Rada uprawniona jest określić wysokość stawek tego dodatku oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. W ocenie organu nadzoru regulacja zakwestionowanych przepisów uchwały nie stanowi ani określenia stawek dodatku motywacyjnego ani też warunków jego przyznawania. Regulacje te nie znajdują również potwierdzenia w postanowieniach § 6 rozporządzenia, nie stanowią bowiem ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że przy wydawaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia prawa poprzez przekroczenie ustawowych kompetencji organu. Jednocześnie wskazuje się, że Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych nie wykonała dyspozycji art.30 ust.6 Karty Nauczyciela, bowiem określiła jedynie górną stawkę dodatku motywacyjnego. Ustawodawca zobowiązał organ prowadzący szkołę do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego w drodze regulaminu, wysokości stawek dodatku motywacyjnego, oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Zapis § 4 ust.1 uchwały stanowiący, że dodatek motywacyjny dla nauczyciela i dyrektora nie może być wyższy niż 20% jego wynagrodzenia zasadniczego, zdaniem organu nadzoru nie uwzględnia wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym. W § 4 ust.2 Rada wskazała, że wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela oraz okres jego przyznania uwzględniając poziom spełniania warunków, o których mowa w §5, ustala dyrektor, w stosunku do dyrektora organ prowadzący w ramach posiadanych środków finansowych określonych w planie finansowym szkoły. Takie uregulowanie nie wypełnia dyspozycji normy art.30 ust.6 ustawy, bowiem określenie jedynie górnego pułapu dodatku motywacyjnego w istocie rzeczy skutkuje przeniesieniem uprawnień do ustalenia wysokości tego dodatku na dyrektora szkoły i organ prowadzący. Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków tak, aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość, bowiem stanowi on składnik wynagrodzenia. Sama forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych osiągnięć związanych z uzyskaniem do niego prawa. Nie mniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku dokładnie określona stanowiąca o wysokości wynagrodzenia nauczyciela. Również zapis §6 Regulaminu nie jest objęty dyspozycją ustawową, ponieważ o tym kto wobec nauczyciela, a kto wobec dyrektora, wykonuje obowiązki pracodawcy związane z ustalaniem przysługujących składników wynagrodzenia (w tym przypadku wysokości dodatku motywacyjnego) stanowią przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz.1040) i ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019r. poz.1282). Te same uwagi dotyczą regulacji określonej w §7 ust.3, w której wskazano, że dodatek funkcyjny dla dyrektora szkoły przyznaje Burmistrz, a dla nauczyciela zajmującego inne stanowisko kierownicze - dyrektor szkoły, uwzględniając wielkość szkoły lub przedszkola, a także zapisu § 8 ust.2 w brzmieniu: dodatek funkcyjny dla dyrektora szkoły przyznaje Burmistrz, a dla pozostałych pracowników dyrektor szkoły. Organ nadzoru kwestionuje również § 5 ust.1 pkt 15 oraz ust.2, 3 i 4 uchwały dotyczący warunków ustalania dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru z normy ujętej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, wynika, iż w regulaminie wynagradzania nauczycieli dopuszczalne jest określenie czynników warunkujących wysokość dodatku motywacyjnego, jednakże muszą być one wyliczone enumeratywnie (a nie przykładowo, przy użyciu sformułowania „w szczególności”) i powinny być związane z przepisem § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia

za pracę w dniu wolnym od pracy, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Na wysokość dodatku motywacyjnego nie mają wpływu takie warunki jak określono w uchwale, m.in. przestrzeganie dyscypliny pracy, brak absencji na posiedzeniach rady pedagogicznej, terminowe prowadzenie dokumentacji, zachowanie tajemnicy służbowej itd. Wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, natomiast nie jest 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 § 5 zaskarżonej uchwały kryteriów 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. W § 4 ust.5 określono, że na wypłatę dodatków motywacyjnych przeznaczają się 5% środków na wynagrodzenie zasadnicze. W ocenie organu nadzoru w upoważnieniu ustawowym nie mieści kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r. sygn. akt I OSK 456/13, wykluczył wyprowadzenie z tego przepisu kompetencji organu do jednostki samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wynagradzania nauczycieli wysokości środków, jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne. W § 9 ust.2 i 4 uchwały Rada Miejska określiła, że dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopowach dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia. Zgodnie z art.30 ust.6 Karty Nauczyciela rada gminy jest upoważniona do ustalenia w ramach regulaminu jedynie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzenia, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach, a nie do decydowania kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do dodatków do wynagrodzenia. 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 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. 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 w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 180/09). Z uwagi na zakres stwierdzonych naruszeń prawa, należało w całości stwierdzić nieważność uchwały Nr XVII/238/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 2 grudnia 2019r. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński