



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 grudnia 2021 r.

Poz. 5937



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.348.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/226/2021 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, a także kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Chełmski, w części obejmującej: § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i b), § 3 ust. 4 pkt 3, § 3 ust. 5-7, § 5, § 6 ust. 4 i ust. 5 oraz § 8 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/226/2021 Rady Powiatu w Chełmie z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, a także kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Chełmski, w części obejmującej: § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i b), § 3 ust. 4 pkt 3, § 3 ust. 5-7, § 5, § 6 ust. 4 i ust. 5 oraz § 8 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/226/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2021 r.

Działając na podstawie art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762) Rada Powiatu w Chełmie ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Chełmski, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIX/226/2021. Ponadto Rada Powiatu w Chełmie ustaliła kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Chełmski, stanowiące załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały, a także ustaliła wzór wniosku o przyznanie nagrody Starosty Chełmskiego za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 3 do uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela 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. 33-34a,
 - 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
- 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.

W myśl art. 30 ust. 6a ww. ustawy regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując, iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Ponadto zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

W § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i b) Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Chełmski, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIX/226/2021 przyjęto, iż warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest „systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków” (lit. a) oraz *wzorowe prowadzenie dokumentacji* (lit. b)

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący gminy winien określić szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji 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.). Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i wyznacza Radzie Powiatu obszar swobody, poza który nie może wykroczyć. Rada Powiatu w kwestii dodatku motywacyjnego ma uszczegółowić ogólne warunki określone w § 6 rozporządzenia.

Zgodnie z tym przepisem, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela,
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu. Oznacza to, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółwić ogólne warunki.

Powyższe rozporządzenie określa jako warunek przyznawania dodatku motywacyjnego „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem” (§ 6 pkt 5). Zatem szczegółowe kryteria określane przez Radę Powiatu w uchwalanym regulaminie nie mogą dotyczyć podstawowych obowiązków nauczyciela, których wykonywanie nie wiąże się i nie stanowi rozwinięcia tak określonego w rozporządzeniu ogólnego warunku.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wywiódł, że: *analiza treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia pozwala na uznanie, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to użyte w przywołanym przepisie sformułowania takie jak "osiągnięcia", "wprowadzenie innowacji pedagogicznych", "zaangażowanie w realizację czynności i zajęć" czy "szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków". Innymi słowy dodatek motywacyjny przysługuje za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy nauczycielskiej a nie za normalne (standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. Można zatem wywieść, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli czy to osiągnięciami w jakiejś dziedzinie bądź zaangażowaniem czy też wprowadzeniem innowacji.*

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdza w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20 iż, w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. e załącznika do Regulaminu przesłankami przyznania dodatku motywacyjnego są: *systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków oraz dbałość o estetykę szkolnych i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych. Są to podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i nie wynikają one z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w § 6 rozporządzenia. W świetle wymienionych postanowień Regulaminu wynagrodzenia dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku określonymi w § 6 rozporządzenia.*

W świetle powyższego warunek określony w § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i b) Regulaminu pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami wykonawczymi i został uchwalony z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, nie wynika bowiem z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w powyżej przywołanym § 6 rozporządzenia.

Tym samym zgodnie z powyższymi postanowieniami regulaminu dodatek motywacyjny przysługiwałby za wykonywanie normalnych obowiązków nauczyciela, co jest sprzeczne z analizowanym § 6 rozporządzenia (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17 oraz WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 877/19).

Uchwała Rady Powiatu, będąca aktem prawa miejscowego jest źródłem powszechnie obowiązującego, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza tak nakreślone ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada Powiatu ustaliła wysokość dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora w szkole lub placówce. Jednocześnie w § 3 ust. 2 Regulaminu przyjęto, iż „wysokość dodatku funkcyjnego w granicach stawek określonych w ust. 1 ustala się uwzględniając wielkość szkoły lub placówki, jej strukturę organizacyjną, liczbę pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych, ogólną liczbę uczniów oraz złożoność zadań wynikających ze specyfiki pracy szkoły lub placówki”.

Natomiast w § 3 ust. 4 pkt 3 Rada Powiatu ustaliła, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi z tytułu sprawowania funkcji: *„doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta od 9% do 18% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty miesięcznie”.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 3 ust. 4 pkt 3 nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Z regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci.

Ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego - bez wskazania kryteriów różnicowania tej wysokości w granicach określonego przedziału - jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku, ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę, którego nie ograniczono żadnymi wiążącymi go w tym zakresie zasadami i kryteriami.

Przyjęta regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten przyznaje wyłączną kompetencję do określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli organowi prowadzącemu szkołę. Kompetencję tę, zgodnie z art. 91d pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela, wykonuje rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, zatem do wyłącznej kompetencji tych organów należy ustalenie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, a nie tylko określenie granic wysokości tego dodatku.

W powyższej regulacji Rada Powiatu wskazując „widełkowo” wysokość dodatku funkcyjnego dla doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego dla tych nauczycieli w granicach ustalonego przedziału.

Co prawda w § 3 ust. 2 Regulaminu wskazano kryteria brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego, ale zgodnie z treścią tej regulacji kryteria te dotyczą wyłącznie ustalania wysokości dodatku funkcyjnego przyznanego dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły lub placówki.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, dodatki w nim wyszczególnione stanowią składnik wynagrodzenia. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od – do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa.

Uchwałodawca musi jednak określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (wyrok NSA z 5 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2908/13, wyrok NSA z 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1789/15, CBOSA).

W przypadku „widełkowego” określenia wysokości dodatku funkcyjnego brak określenia szczegółowych warunków, a tym samym czytelnych kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego przesądza o tym, że obowiązek wypełnienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty nie został zrealizowany (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17).

Zgodnie z § 3 ust. 5 Regulaminu *„Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska lub sprawowanie funkcji, a jeżeli powierzenie stanowiska lub sprawowanie funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Kompetencje Rady Powiatu odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady w tym zakresie nie można domniemywać.

W kompetencjach Rady nie mieści się zatem stanowienie o terminach nabycia prawa do dodatku lub terminach jego utraty.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

Kwestie początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Dodatek funkcyjny stanowi element wynagrodzenia przysługujący obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 ustawy Karty Nauczyciela nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

Powyższa argumentacja uzasadnia także stwierdzenie nieważności § 3 ust. 6 i ust. 7 Regulaminu, zgodnie z którym „6. *Dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaniem funkcji, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków lub sprawowanie funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.* 7. *Dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze*”.

W pojęciu „warunki przyznawania dodatków” nie mieści się uprawnienie do określania przez Radę warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania ich. Skoro bowiem uchwała Rady wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjnie źródło prawa jako akt prawa miejscowego, to zakres normatywnej treści tego aktu nie może wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. Zatem w kompetencji Rady wynikającej z przepisu art. 30 ust. 6 ustawy Karty Nauczyciela nie mieści się, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia nie przysługuje.

Pogląd ten jest aprobowany o orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09 stwierdził, że: „*W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków*”.

Podobnie stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 142/20: „*Treść art 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, i jasno wskazuje, iż 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 uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nie przyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty 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 samodzielnym uprawnieniem organu mającego wydać taki akt*”.

Ponadto należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, zaś z art. 80 Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

W § 5 ust. 1 Rada Powiatu przyjęła, że „*Dodatek za wysługę lat przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie, oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby*”.

lub sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego”.

Powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Na podstawie powołanego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatku za wysługę lat oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku.

Dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i wraz z nim przysługuje. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego do regulowania przysługiwania bądź nieprzysługiwania tego dodatku w okresach pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny lub przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy (art. 92 § 2 Kodeksu pracy) - por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17.

Ponadto zgodnie z § 5 ust. 2 Regulaminu „Dodatek za wysługę lat przysługuje począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki tego dodatku, a jeżeli nabycie prawa do dodatku lub do wyższej stawki tego dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Kompetencje Rady Powiatu odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady w tym zakresie nie można domniemywać.

W § 6 ust. 4 i ust. 5 Rada Powiatu określiła, iż „4. Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia, oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy. 5. Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej 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 tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć określony w art. 42 ust. 3 lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu, nie może być jednak większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym”.

Przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karty Nauczyciela przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do określenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, w którym jest mowa o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie pojęć: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi sformułowaniami nie pozwala zatem na utożsamianie tych pojęć (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Należy zatem stwierdzić, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 upoważnia organ stanowiący do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, gdyż tą materię regulują przepisy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy.

Zgodnie z art. 80 ustawy Kodeks pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Rada Powiatu przyjmując regulacje § 6 ust. 4 i 5, wkroczyła w materię ustawową. Skoro przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny regulują już kwestię wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Jeżeli nauczyciel zgodnie z przepisami ustawy Karta Nauczyciela i przepisami prawa pracy zachowuje prawo do wynagrodzenia, to przysługuje mu ono za każdą przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć powyżej obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela), a nie tylko za liczbę godzin przypadającą ponad obliczaną zgodnie z formułą - „podstawę obowiązkowego tygodniowego wymiaru zajęć, pomniejszonego odpowiednio o 1/5 lub 1/4 tego wymiaru” za każdy dzień nieobecności lub dzień ustawowy wolny od pracy.

Uprawnienie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia Radę Powiatu wyłącznie do ustalenia warunków obliczenia i wypłacenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Natomiast to, czy nauczycielowi przysługuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, zrealizowane lub niezrealizowane, wynika z przepisów ustawowych i rada nie ma kompetencji do wskazywania, w jakich przypadkach pracownik, nie świadcząc pracy, zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07 „wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Z kolei § 11 ust. 4 regulaminu określa w istocie sposób obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w przypadkach usprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz w sytuacji, gdy w tygodniu występują dni ustawowo wolne od pracy, dla potrzeb ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych. 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”.

Natomiast zgodnie z § 8 ust. 3 Regulaminu „W sprawach nie uregulowanych w regulaminie zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela oraz przepisy prawa pracy”.

Zdaniem organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 8 ust. 3 Regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Powiatu nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się Regulamin wynagradzania nauczycieli, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Tym samym Rada Powiatu przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Ponadto jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/08 zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że *w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące* jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego. Akt ten znajduje się najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/226/2021 Rady Powiatu w Chełmie, we wskazanej części, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu w Chełmie
- 2) Starosta Chełmski