



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI



Rada Gminy
0301.1013
d

Olsztyn, 30.12 2022 r.

PN.4131. 450 .2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLII/268/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w części dotyczącej § 5 ust. 2 zdanie 2, § 5 ust. 3, § 6 ust. 2, § 7, § 11 ust. 3, ust. 4 i ust. 5.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się art. 30 ust. 6 i ust. 6a, art. 49 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, z późn. zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których Gmina Gronowo Elbląskie jest organem prowadzącym, ustaliła regulamin określający stawki dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLII/268/2022, zwany dalej Regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 prawodawczą organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, organ prowadzący szkołę będący jednostką

samorządu terytorialnego winien, zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określić dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, funkcyjnego motywacyjnego oraz za warunki pracy) 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 świetle cytowanej regulacji, zakwestionować należy normy Regulaminu, w których Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, że:

- dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze. Dodatek funkcyjny nie przysługuje w czasie urlopu dla poratowania zdrowia (§ 5 ust. 3);
- dodatek motywacyjny nie przysługuje w okresie, w którym nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, w czasie urlopu dla poratowania zdrowia (§ 11 ust. 3 pkt 1 i pkt 2).

Postanowienia te, nie stanowią ani o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można zatem uznać, że cytowane przepisy załącznika do uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela.

Dodać ponadto trzeba, że ustawodawca wypowiedział się już w tych kwestiach w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U z 2022 r., poz. 1510, z późn. zm.). 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, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Z kolei na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał dnia 31 stycznia 2005 r. 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 (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.). Akt ten również normuje kwestie, które Rada uregulowała w kwestionowanych postanowieniach.

Na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, organ stanowiący gminy określa jedynie 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 (*co ma miejsce w przedmiotowym przypadku*). 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 w Warszawie z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09). Tak więc, organ prowadzący szkołę nie może 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 (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08).

Przedstawiana argumentacja ma również, częściowo zastosowanie do § 5 ust. 2 Regulaminu, gdyż przepis ten stanowi także w zdaniu drugim, że jeśli odwołanie nastąpiło z dniem pierwszym miesiąca lub z tym dniem wygasł okres pełnienia funkcji, dodatek nie przysługuje od tego miesiąca.

W świetle powyższego należy uznać, iż z rażącym naruszeniem prawa podjęte zostały również poniżej wskazane przepisy:

- § 6 ust. 2 Regulaminu, który stanowi, że dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 9 ust. 5 Regulaminu, przewidujący, że dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 13 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
- § 16 ust. 2 Regulaminu, zakładający, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się z dołu, w terminie wypłaty wynagrodzenia.

Kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na

podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Tym samym, to ustawa, a nie organ stanowiący gminy, rozstrzyga, w jaki sposób - z góry, czy z dołu - są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/WR 560/06).

W ocenie organu nadzoru z obrotu prawnego usunięty musi zostać także § 11 ust. 4 załącznika do uchwały, zakładający, że nauczycielom Nauczycielowi uzupełniającemu etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor, w której nauczyciel jest zatrudniony, w uzgodnieniu z dyrektorem, w której nauczyciel uzupełnia etat.

Dodatek motywacyjny jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy.

W świetle regulacji Kodeksu pracy (art. 3 § 1), za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną - do jakich bezspornie zalicza się szkoły - czynności w sprawach z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.

Zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082, z późn. zm.), dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami.

Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Należy wskazać, iż uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jednooddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych) podporządkowanych organizacyjnie innej szkole. Uprawnienia te przysługują odpowiednio organowi prowadzącemu przedszkole lub dyrektorowi szkoły, któremu szkoła filialna jest organizacyjnie podporządkowana.

Z kolei ustawa z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530), wyznaczyła wójta, jako osobę uprawnioną do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły (art. 7 pkt 1 tejże ustawy).

Oznacza to, że czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela, niebędącego dyrektorem szkoły, wykonuje dyrektor szkoły, a w stosunku do dyrektora szkoły - wójt. Dlatego też uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli szkół od uzgodnienia tej kwestii z „innymi” wskazanymi w Regulaminie dyrektorami szkół ogranicza ustawową samodzielność pracodawców. Postanowienia Regulaminu wynagradzania nauczycieli nie mogą odmiennie niż ustawa regulować zasad dotyczących dokonywania czynności z zakresu prawa pracy przez pracodawcę.

Wadliwy jest także § 7 Regulaminu, w którym Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, że poziom środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczyciela ustala się w wysokości 200 zł na każdy pełen etat nauczycielski (ust. 1) oraz, że niezależnie od środków finansowych ustalonych w ust. 1 dodatkowo zabezpiecza się środki na dodatki motywacyjne dla dyrektorów

i wicedyrektorów (ust. 2).

Zgodnie z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący gminy jest zobowiązany, co już powyżej podkreślono, do określenia wysokości stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. Kwestionowane postanowienia odnoszą się natomiast do ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne. Ww. Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające charakter powszechnie obowiązujący, jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego. Tymczasem, regulacja określająca pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, a powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem kompetencji.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojęcki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie;
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.