

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.134.2019.EC

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/66/2019 Rady Powiatu Sejneńskiego z dnia 18 września 2019 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sejneński.

UZASADNIENIE

W dniu 18 września 2019 r. Rada Powiatu Sejneńskiego podjęła uchwałę Nr XI/66/2019 w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sejneński.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 września 2019 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. akt podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 października 2019 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze, celem stwierdzenia nieważności części jego zapisów.

W regulaminie nie określono wysokości stawki dodatku za wysługę lat, zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, który stanowi, że *Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34-34a.*

W § 3 ust. 2 regulaminu określono warunki wypłacania dodatku za wysługę lat. Zgodnie z powołanym wyżej art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, rada powiatu posiada kompetencje do określenia w drodze regulaminu wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, a także szczegółowych

warunków ich przyznawania. Zapis § 3 ust. 2 regulaminu nie stanowi ani o wysokości, ani o warunkach przyznawania, a o warunkach wypłacania dodatku za wysługę lat i w związku z tym stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela.

W § 3 ust. 3 zdanie drugie oraz w § 6 ust. 8 regulaminu określono terminy wypłaty odpowiednio dodatku za wysługę lat oraz dodatku za warunki pracy. Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, ustawodawca nie przewidział dla rady powiatu kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia, czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w Karcie Nauczyciela. Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, 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. Zasada ta dotyczy wynagrodzenia zasadniczego i stałych składników wynagrodzenia. Pozostałe składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli dzień ten jest ustawowo wolny od pracy, wypłata następuje w dniu bezpośrednio poprzedzającym ten dzień, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, które nauczyciel otrzymuje z góry. Powyższe wskazuje, iż materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela.

W § 4 ust. 2 pkt 4 regulaminu wskazano, że warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego jest *posiadanie w ostatnich pięciu latach pozytywnej oceny pracy*. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela zawiera upoważnienie dla organu prowadzącego do określenia w drodze regulaminu wynagradzania wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku motywacyjnego.

Ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określa § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie 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.).

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.

Mając powyższe na uwadze, wymieniony w § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały warunek posiadania pozytywnej oceny pracy wykracza poza wskazane wyżej ogólne warunki przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego. Jednocześnie określone w regulaminie szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego nie wyczerpują ogólnych warunków przyznawania tego dodatku określonych ww. rozporządzeniem.

Ponadto należy zauważyć, że określone w § 4 ust. 3 regulaminu szczegółowe warunki przyznania dodatku motywacyjnego dyrektorowi szkoły, w większości należą do ustawowych obowiązków dyrektora. Tymczasem hipotezą § 6 powołanego wyżej rozporządzenia objęte są czynności wykraczające poza standardowe wykonywanie obowiązków, tj.: realizacja dodatkowych zadań i czynności; osiągnięcie określonych (ponadpodstawowych) wyników w pracy. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1146/17.

W treści § 4 ust. 9, w § 5 ust. 4 oraz § 6 ust. 6 regulaminu określono przypadki, w których nauczycielom nie przysługuje odpowiednio: dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia organ prowadzący do określenia wyłącznie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. W związku z powyższym, ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania przypadków, w których nauczycielom nie będą przysługiwały dodatki. Stanowisko takie (w kontekście dodatku funkcyjnego) wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17.09.2008r. (sygn. akt IV S.A./Wr 281/08).

W § 6 regulaminu uregulowano wysokość stawki dodatku oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku za warunki pracy. W myśl art. 34 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. Minister Edukacji Narodowej w powołanym wyżej

rozporządzeniu określił odrębnie wykaz prac wykonywanych w trudnych warunkach (§ 8 rozporządzenia) oraz wykaz prac wykonywanych w warunkach uciążliwych (§ 9 rozporządzenia). Wykaz prac wykonywanych w trudnych warunkach oraz wykaz prac wykonywanych w warunkach uciążliwych stanowią katalog zamknięty. Rada powiatu nie posiada upoważnienia do rozszerzania w drodze regulaminu wynagradzania obu katalogów.

Mając powyższe na uwadze, zapisy § 6 ust. 2, 3 i 4 należy uznać za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej przyznanej organowi stanowiącemu.

W § 7 ust. 2 regulaminu wynagradzania Rada Powiatu Sejneńskiego wskazała, że *w budżecie Powiatu Sejneńskiego tworzy się specjalny fundusz nagród w wysokości co najmniej 1% planowanego osobowego funduszu płac dla nauczycieli.*

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały, Rada Powiatu Sejneńskiego wskazała m.in. przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.), zgodnie z którym organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu m. in. 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 kolei art. 30 ust. 1 pkt 4, do którego odwołuje się ww. art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, wymienia m. in. nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, których wysokość i warunki wypłacania powinna być określona w podejmowanym regulaminie.

Mając na uwadze konieczność uregulowania kwestii nagród, Rada Powiatu Sejneńskiego w uchwale zamieściła również zapisy podjęte na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym, tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Z brzmienia przepisu art. 49 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, iż prawidłowa realizacja ww. uprawnienia, wymaga wskazania w akcie prawa miejscowego konkretnej wysokości funduszu.

Wskazanie w kwestionowanej uchwale przez Radę Powiatu Sejneńskiego, że fundusz nagród przeznaczonych na wypłatę nagród Starosty Powiatu i Dyrektora, wynosi co najmniej 1% planowanego osobowego funduszu płac dla nauczycieli, powoduje, że określenie wysokości nagród de facto w sposób nieuprawniony scedowane zostało na organ wykonawczy powiatu.

Należy wskazać, że intencją ustawodawcy było, aby na poziomie prawodawstwa lokalnego określona była już konkretnie wysokość nagród. Ustawodawca w tym zakresie określił jedynie dolną granicę wielkości funduszu nagród, pozostawiając wskazanie konkretnej wysokości nagród organowi stanowiącemu. Przyjęte przez Radę Powiatu Sejneńskiego regulacje w zakresie określenia wysokości funduszu nagród dla nauczycieli („co najmniej 1 %”), stanowi brak wypełnienia delegacji ustawowej określonej w art. 30 ust. 6 pkt 3 w zw. z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela – z jednoczesnym scedowaniem uprawnień na organ wykonawczy.

Regulacje zawarte w § 8 - § 10 i § 12 regulaminu wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję winien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Przepis § 11 ust. 6 regulaminu, w którym określono, że nauczycielom pełniącym funkcje kierownicze w szkołach nie przysługuje prawo do wynagrodzenia z tytułu zrealizowanych godzin doraźnych zastępstw, nie posiada umocowania prawnego.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wynika z tego bezspornie, iż organy administracji publicznej związane są zasadą: *„co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”*. Mogą robić jedynie to, na co prawo zezwala, a ich działania mogą dotyczyć tylko tych sfer, gdzie prawo je do tego upoważnia. Jeżeli działanie podjęte przez organ administracji publicznej nie ma wyraźnego umocowania w przepisie prawa, a właściwość tego organu nie jest bezpośrednio lub pośrednio wskazana, to działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

W § 11 ust. 9 regulaminu określono przypadki, w których nauczycielom nie przysługuje wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe.

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia

za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 tej ustawy.

W zakresie interpretacji delegacji ustawowej określonej w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela istnieje utrwalone stanowisko sądów administracyjnych. Wywieść można z niego jednoznacznie, iż upoważnienie do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw traktować należy ściśle, przyjmując, że do organu prowadzącego szkołę należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania tego wynagrodzenia, tj. „wydawania” należnych z tego tytułu kwot (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 179/08).

W przywołanym orzecznictwie zauważono, iż we wskazanej normie kompetencyjnej (art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela) nie mieści się upoważnienie do decydowania, w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe. Wynagrodzenie za niezrealizowane godziny nadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy bowiem ustalać w oparciu o Kartę Nauczyciela i przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. W myśl art. 80 (zdanie pierwsze) Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią (zdanie drugie).

W § 11 ust. 11 regulaminu określono sposób obliczenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy.

Utrzymanie powyższego zapisu spowodowałoby, że w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu, ale niezrealizowane godziny nadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (np. w przypadku wynagrodzenia za czas urlopu szkoleniowego, czy nieobecności spowodowanej zwolnieniem lekarskim). Zapis taki narusza art. 9 § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Gl 364/09 wskazał m.in., że w świetle art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący nie posiada uprawnień do określania sposobu obliczenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej

nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy. Wskazany w uchwale sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe jest sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami ustawowymi. Doprowadza to do sytuacji, że pomimo ustawowego prawa do otrzymania wynagrodzenia za usprawiedliwioną nieobecność w pracy, nauczyciel nie otrzymałby takiego wynagrodzenia, przysługującego mu z mocy ustawy. Kwestia powyższa została unormowana, zarówno w ustawie Karta Nauczyciela, jak i w Kodeksie pracy (art. 80). Odmierna interpretacja doprowadziłaby do sytuacji, iż w niektórych tygodniach nauczyciele nie otrzymaliby wynagrodzenia za przydzielone im i nie wykonane godziny nadwymiarowe, mimo że prawo do wynagrodzenia wynikałoby z przepisów ogólnych prawa pracy, co mogłoby być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/66/2019 Rady Powiatu Sejneńskiego z dnia 18 września 2019 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sejneński.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Powiatu Sejneńskiego

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli