



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 2 października 2019 r.

KN-I.4131.1.350.2019.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr X/68/2019 Rady Gminy Grodziec z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy, dodatków funkcyjnych, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy oraz warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grodziec na sesji w dniu 28 sierpnia 2019 r. podjęła uchwałę nr X/68/2019 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy, dodatków funkcyjnych, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy oraz warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 oraz ust. 6a w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r., poz. 967 z późn. zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 września 2019 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r. poz. 967 ze zm. – zwanej dalej „Kartą 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 i 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 zaś art. 30 ust. 1 cyt. ustawy wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowanej funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

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 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach 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 na podstawie i w granicach prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

I

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 7 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym dodatki funkcyjne, o których mowa w ust. 1, nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienie stanowiska, wychowawstwa klasy, opiekuna oddziału przedszkolnego lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie jego pełnienia funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. Zgodnie natomiast z ustępem 7 tego paragrafu nauczyciel sprawujący funkcję opiekuna stażu traci prawo do dodatku w przypadku: 1) przerwania stażu przez nauczyciela, 2) zaprzestania odbywania stażu przez nauczyciela, 3) ustania jego stosunku pracy lub nauczyciela odbywającego staż, 4) odwołania go z innych przyczyn. Utrata prawa do dodatku funkcyjnego przez nauczyciela sprawującego funkcję opiekuna stażu, z przyczyn określonych w ust. 7 następuje z dniem następnym po wystąpieniu którejkolwiek z okoliczności określonych w ust. 7 (§ 7 ust. 8 uchwały). Podobne unormowania znalazły się w § 9 ust. 2 pkt 3 (na marginesie należy wskazać na nieprawidłowe oznaczenie, winno bowiem być § 9 ust. 3), w myśl którego dodatek za uciążliwość pracy nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał wykonywania pracy. Również w § 10 ust. 3 określono przypadki, w których nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.

W ocenie organu nadzoru postanowienia Regulaminu zawarte w jej § 7 ust. 2, 7 i 8, § 9 ust. 2 pkt 3 oraz § 10 ust. 3 uchwały są sprzeczne z treścią art. 30 ust. 6 Karty

Nauczyciela. W kompetencji wskazanego przepisu nie mieści się bowiem, w ramach ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków, uprawnienie do określenia tego, kiedy dodatek funkcyjny jako składnik wynagrodzenia nie przysługuje. Rada gminy nie może tej kwestii określać w uchwale, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela dodatki za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy są składnikiem wynagrodzenia, tak więc wypłata tych składników następuje w tych samych okolicznościach, jak te, w których wypłaca się nauczycielowi wynagrodzenie, i które wynikają z przepisów Karty Nauczyciela, a także z ustawy - Kodeks pracy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 329/14). 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 – wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 180/09. Oznacza to, że organ prowadzący nie może w regulaminie wynagradzania nauczycieli określać zasad pozbawiania nauczycieli takich dodatków. Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 440/08.

II

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 (na marginesie należy wskazać na nieprawidłowe oznaczenie, winno bowiem być § 9 ust. 5) uchwały „Dodatek za warunki pracy wypłaca się z dołu”. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada upoważnienia do regulowania terminu wypłaty dodatku za warunki pracy. Zgodnie z art. 39 ust. 3 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, w tym dodatku za warunki pracy. Nadto trzeba mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela 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 ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3. W ocenie Wojewody Wielkopolskiego brak jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii w uchwale rady gminy, a nadto brak jest podstaw prawnych aby wypłacać dodatek za warunki pracy „z dołu”. Nie sposób bowiem uznać, iż wysokość dodatku za warunki pracy może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, warunki pracy są bowiem okolicznością obiektywną istniejącą jeszcze przed przystąpieniem do wykonania danej pracy. Skoro Karta Nauczyciela w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminu wypłaty składników wynagrodzenia, to nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli. Powyższe rozważania dotyczą również treści § 2 ust. 6, § 4 ust. 3, § 7 ust. 9 oraz § 11 ust. 6 uchwały.

III

W § 7 ust. 4 uchwały rada postanowiła, że „Nauczycielowi przedszkola przysługuje dodatek za wychowawstwo za jeden oddział, niezależnie od liczby oddziałów, w których prowadzi zajęcia”. W ocenie organu nadzoru przepis ten również istotnie narusza prawo. Ograniczenie dodatku funkcyjnego nauczycielom przedszkoli za wychowawstwo tylko do jednego oddziału stoi w sprzeczności zarówno z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela jak i § 5

pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej 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 ze zm.). Powołane przepisy prawa *expressis verbis* stanowią, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Jednocześnie nie zawierają one regulacji ograniczających prawo do dodatku funkcyjnego w przypadku zbiegu uprawnień z kilku tytułów, w tym z tytułu powierzenia wychowawstwa więcej niż jednej klasy (oddziale). Oznacza to, że nauczyciel nabywa prawo do dodatku funkcyjnego za każdą powierzoną funkcję, nawet jeśli to będzie więcej niż jedno wychowawstwo klasy (oddziału). W upoważnieniu dla organu prowadzącego nie mieści się prawo do określania, kiedy dodatek funkcyjny jako składnik wynagrodzenia nie przysługuje. Organ nadzoru zaznacza, że przez „powierzenie funkcji wychowawcy klasy” w odniesieniu do nauczyciela w przedszkolu rozumieć należy sytuację, o której mowa w § 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

IV

Zgodnie z treścią § 10 ust. 3 „Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizował zajęć z powodu: 1) przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, 2) rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia, 3) usprawiedliwionej nieobecności w pracy”. Natomiast w § 11 ust. 4 uchwały postanowiono „Dla ustalenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają lub kończą w środku tygodnia – za podstawę ustalenia liczby godzin nadwymiarowych przyjmuje się obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć określony w karcie nauczyciela, pomniejszony o 1/5 tego wymiaru (lub o 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono czterodniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dzień ustawowo wolny od pracy. Liczba godzin nadwymiarowych, za które przysługuje wynagrodzenie w takim tygodniu nie może być jednakże większa niż liczba godzin przydzielonych w planie organizacyjnym”. Zdaniem organu nadzoru, taki sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe sprzeczny jest z przepisami kodeksu pracy, a także spowodowałby, że 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 (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 19 sierpnia 2009 r. sygn. akt II SA/Go 439/09). Nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, za każdą zrealizowaną godziną nadwymiarową, natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje na mocy przepisów prawa pracy. W § 10 ust. 4 Rada wskazała, iż godziny nadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy traktuje się jak godziny faktycznie odbyte, niemniej Rada nie uwzględniła innym sytuacji rodzących prawo do wypłaty takiego wynagrodzenia a nie związanych z przyczynami leżącymi po stronie pracodawcy. I tak przepisem uprawniającym do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe jest np. § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania nauczycielom urlopów dla dalszego kształcenia się, dla celów naukowych, artystycznych, oświatowych i z innych ważnych przyczyn oraz ulg i świadczeń związanych z tym kształceniem, a także organów

uprawnionych do ich udzielania (Dz.U. z 2001 r. Nr 1, poz. 5), który w zdaniu drugim stanowi, że godziny nadwymiarowe, przydzielone nauczycielowi w planie organizacyjnym szkoły i przypadające do realizacji w okresie urlopu szkoleniowego, traktuje się jak godziny faktycznie przepracowane. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 sierpnia 1987 r., sygn. akt III PZP 29/87 wskazał, że nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe, jeśli niezrealizowanie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie szkoły. Tym samym rada ustalając szczegółowe warunki obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe nie uwzględniła sytuacji uprawniających nauczyciela do otrzymania wynagrodzenia za niezrealizowane godziny nadwymiarowe wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 19 grudnia 2000 r.

V

Z literalnego brzmienia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, iż w przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli takich jak: dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy upoważnienie do wydania regulaminu dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków i oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). Z przepisu tego jednoznacznie wynika więc, że rada gminy jest zobowiązana określić wysokość danego dodatku. Tymczasem w przedmiotowej uchwale rada nie określiła wysokości dodatku motywacyjnego bezprawnie cedując tę kompetencję na dyrektora szkoły lub Wójta Gminy Grodziec (§ 4 ust. 2 uchwały). Co prawda w ustępie czwartym § 4 uchwały rada wskazała jaka kwota zostanie przeznaczona na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, niemniej czym innym jest ustalenie puli środków na wypłatę danego rodzaju dodatku dla wszystkich nauczycieli, a czym innym jest ustalenie kwoty przypadającej na wypłatę dodatku dla konkretnego stanowiska (nauczyciela). Powyższy zapis stoi zatem w sprzeczności z cytowanym wyżej przepisem ustawowym i nie wypełnia delegacji ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
/-/ Aneta Niestrawska
Wicewojewoda Wielkopolski

Otrzymują:
Rada Gminy Grodziec,
Wójt Gminy Grodziec.