



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 października 2019 r.

Poz. 4904

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.355.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 października 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 art. 39 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 1, ust. 5 - 9, § 5 ust. 6 i ust. 7, § 6 ust. 3 i ust. 5 uchwały Rady Gminy w Jarocinie Nr IX.68.2019 z dnia 12 września 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w placówkach oświaty prowadzonych przez gminę Jarocin.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Jarocinie uchwałą Nr IX.68.2019 z dnia 12 września 2019 r. przyjęła regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w placówkach oświaty prowadzonych przez gminę Jarocin.

Przedmiotowa uchwała została przesłana do organu nadzoru w dniu 16 września 2019 r. Przytoczony w podstawie prawnej niniejszej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazuje jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem 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 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 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 powyższego przepisu wynika, że 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie 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 w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Istotnie naruszającymi prawo są regulacje zawarte w § 3 ust. 2 i ust. 3 (dot. dodatku za wysługę lat), § 4 ust. 9 (dot. dodatku motywacyjnego) oraz § 5 ust. 7 (dot. dodatku funkcyjnego), § 6 ust. 3 i ust. 5 (dot. warunku za warunki pracy) uchwały z uwagi na to, że ustalają terminy wypłaty poszczególnych dodatków. Tymczasem termin wypłaty wynagrodzenia nauczycieli a zatem również ww. składników wynagrodzenia został jednoznacznie określony przez ustawodawcę w art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela. Brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia zapisu w § 3 ust. 3, § 4 ust. 8, § 5 ust. 6, § 6 ust. 5 uchwały zgodnie z którym, dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy nauczycielowi przyznaje dyrektor, a dyrektorowi szkoły przyznaje wójt gminy Jarocin. Dodatki ww. omówione, jako składnik wynagrodzenia za pracę, są przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2091 r. poz. 1040) za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, do jakich bezspornie zalicza się szkoły (przedszkola), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie zaś do art. 68 ust. 5, ustawy Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Przy czym czynności te wobec dyrektorów szkół wykonuje wójt gminy (w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Tym samym Rada Gminy w ramach delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie była uprawniona do unormowania ww. kwestii.

Zapisy § 4 ust. 1 odnoszące się do kwestii planowania w budżecie gminy wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli i dla dyrektorów szkół nie mieszczą się w zakresie upoważnienia rady gminy określonym w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. We wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania puli środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, wykluczył wyprowadzenie z tego przepisu kompetencji organu 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.

Z kolei w § 4 ust. 5 wprowadzono kryteria warunkujące przyznanie dodatku motywacyjnego dla dyrektorów, a w § 4 ust. 6 cyt. uchwały przyjęto, że dodatek motywacyjny dla nauczycieli wynosi 15% jego wynagrodzenia zasadniczego a dla dyrektora 20% jego wynagrodzenia zasadniczego. W opinii organu nadzoru rada gminy nie posiada podstaw do ustalania dodatkowych kryteriów dodatku motywacyjnego dla dyrektorów. Zdaniem organu nadzoru wskazane postanowienia, które różnicują wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły, naruszają przepis art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela. Stosownie do zapisów art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela normuje on zagadnienie wysokości zarówno wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, jak i dodatków do tego wynagrodzenia, stanowiąc, że: "wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.". Oznacza to, że wysokość dodatku motywacyjnego nauczyciela uzależniona jest wyłącznie od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań, a nie jest związana z powierzonym stanowiskiem czy sprawowaną funkcją, co potwierdzają również ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, określone w § 6 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. Wobec tego wysokość dodatku motywacyjnego nie powinna zależeć od zajmowanego stanowiska (funkcji dyrektora szkoły). Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać zróżnicowanie wysokości dodatku motywacyjnego dla dyrektora szkoły oraz pozostałych nauczycieli. Żaden przepis prawny nie upoważnia do ustalenia odmiennej regulacji w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od pełnionej funkcji. Taką rolę spełnia inny dodatek, a mianowicie funkcyjny. Wskazana regulacja - jak stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 315/13) - narusza

w sposób istotny art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 6 wskazanego wyżej rozporządzenia i konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 4 ust. 6 nie ustalają wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od stopnia spełnienia kryteriów tym samym nie wypełniono upoważnienia zawartego w normie zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy. Zapis, że kwota dodatku motywacyjnego nie może przekroczyć dla nauczyciela 15 %, a dyrektora 20% wynagrodzenia zasadniczego nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru tego dodatku. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08, zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Gminy Jarocin nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzenie nieważności przytoczonych § uchwały Rady Gminy w Jarocinie Nr IX.68.2019 z dnia 12 września 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w placówkach oświaty prowadzonych przez gminę Jarocin obligowało organ nadzoru do wydania takiego rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński