



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 1 października 2019 r.

Poz. 4715

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.495.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.), stwierdzam nieważność załącznika nr 1 do uchwały Nr XII/92/2019 Rady Gminy Gietrzwałd z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród, w części obejmującej:

- § 8 ust. 2 i ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały
- § 9 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „oraz złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, warunki społeczne i środowiskowe, w jakich placówka funkcjonuje”
- § 12 ust. 5 i ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały
- § 13 załącznika nr 1 do uchwały
- § 15 załącznika nr 1 do uchwały
- § 17 ust. 6 załącznika nr 1 do uchwały
- § 18 ust. 9, ust. 10 i ust. 11 załącznika nr 1 do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 6 września br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 z późn.zm.), Rada Gminy Gietrzwałd, uchwaliła w formie załącznika nr 1 do uchwały, stosowny Regulamin.

Zgodnie z delegacją ustawową, zawartą w treści art. 30 ust. 6 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 (w tym - nagród), 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.

Ponadto, na podstawie art. 49 ust 2 ustawy, 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.

Dodatkowo, kwestie przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, reguluje rozporządzenie 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn.zm.).

W § 8 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu, Rada Gminy stwierdziła, że dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy, a nadto - uzależniła przyznanie dyrektorom i nauczycielom dodatku motywacyjnego od przepracowania w danej placówce, co najmniej 6 miesięcy.

Stosownie do § 6 wyżej powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego, uzależnione jest od uzyskiwania przez nauczyciela określonych wyników pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć.

Do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z rozporządzeniem, należą osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W ocenie organu nadzoru, dodatek motywacyjny nie może mieć charakteru uznaniowego, a postanowienie takie, narusza art. 30 ust. 6 ustawy w zw. z § 6 rozporządzenia. Po dokonaniu oceny, przez uprawniony podmiot, który stwierdzi, że nauczyciel spełnił kryteria do przyznania mu dodatku motywacyjnego, jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać.

Ponadto ww. przepisy narusza także wprowadzenie (dla możliwości uzyskania dodatku motywacyjnego) warunku 6-cio miesięcznego zatrudnienia w placówce. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, w związku z § 6 rozporządzenia, determinują zakres materii regulaminowej. Wprowadzenie regulacji § 8 ust. 4 Regulaminu, prowadzi do sytuacji, w której pomimo spełnienia przesłanek, nauczyciel zostanie pozbawiony prawa do dodatku motywacyjnego. Zdaniem organu nadzoru, delegacja zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, ani żaden inny przepis tej ustawy, nie stanowi podstawy do wyłączenia nauczycieli o krótszym stażu, którzy kwalifikują się do otrzymywania dodatku motywacyjnego.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt: III SA/Lu 249/08.

Analogiczne uwagi, jak w przypadku niemożności nadania uznaniowego charakteru dodatkowi motywacyjnemu, odnieść należy także do postanowień § 17 ust. 6 i § 18 ust. 11 Regulaminu, w których Rada przyjęła uznaniowy charakter nagrody dyrektora oraz nagrody Wójta Gminy. Zgodnie z delegacją ustawową, Rada określa warunki i kryteria przyznawania nagród dyrektora szkoły oraz nagród Wójta Gminy. Zatem to fakt wypełnienia tych kryteriów, nie zaś swobodna decyzja odpowiedniego podmiotu, będzie decydował o zasadności lub niezasadności przyznania nagrody w konkretnym przypadku.

W odniesieniu do dodatku funkcyjnego dyrektora, w treści Regulaminu postanowiono, że jego wysokość, ustala się uwzględniając m.in. złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska oraz warunki społeczne i środowiskowe, w jakich funkcjonuje placówka.

W ocenie organu nadzoru, Rada na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, winna ustalić, szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego, jednak warunki te, muszą pozostawać w związku ze sprawowaną funkcją. Takie warunki, jak złożoność zadań wynikających z zajmowanego stanowiska oraz warunki środowiskowe i społeczne w jakich szkoła funkcjonuje, nie spełniają powyższego wymogu. Zgodnie z treścią § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, do uzyskania dodatku funkcyjnego, uprawnieni są

nauczyciele, którym powierzono: stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej "szkołą", albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; sprawowanie funkcji: wychowawcy klasy doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu. Mając zatem na uwadze, zakres swobody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom składników wynagrodzenia, wynikający z przepisów ustawy Karta Nauczyciela oraz wyżej powołanego rozporządzenia, należy uznać, iż warunki, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia, za sprzeczne z cytowanym § 5 rozporządzenia.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych: WSA we Wrocławiu sygn. akt: IV SA/Wr 169/07, IV SA/Wr 294/08 z dnia 21 sierpnia 2008 r., w których Sąd stwierdził nieważność m.in. zapisów dotyczących wyników pracy szkoły czy warunków środowiskowych, w jakich funkcjonuje szkoła, wskazując, iż dodatek funkcyjny związany jest ze sprawowaną funkcją, w związku z czym, jego wysokość nie powinna być uzależniona od czynników mogących warunkować wysokość dodatku motywacyjnego. Również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt: I OSK 2908/13, stwierdził, iż: „Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko”.

W § 12 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu, normując dodatek za warunki pracy, Rada ustaliła, że dodatek ten przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek jest związany oraz, że dodatek za trudne warunki pracy wypłaca się po przedłożeniu rozliczenia faktycznie przepracowanych w tych warunkach godzin, potwierdzonych przez dyrektora szkoły.

Ustanowione regulacje, wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Rada gminy, nie może uzależniać wypłaty któregośkolwiek ze składników wynagrodzenia od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy. Kwestie bowiem okresów, za które przysługuje wynagrodzenie, regulują przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy szczególne (pragmatyka). Treść zakwestionowanego postanowienia wskazuje, iż w przypadku przebywania na urlopie wypoczynkowym, mimo przysługiwania wynagrodzenia, którego składnikiem - stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, jest dodatek za warunki pracy, dodatek ten nie przysługiwałby nauczycielowi w tym okresie. Zatem przepisy § 12 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu, naruszają art. 9 § 2 Kodeksu pracy, z którego wynika, iż 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. Wskazać w tym miejscu należy również na pogląd, przedstawiony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 21 sierpnia 2008 r., (sygn. akt: IV SA/Wr 294/08), iż: „Nieusprawiedliwiony byłby generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe czy godziny doraźnych zastępstw brany, jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela”. Organ nadzoru w pełni podziela ww. stanowisko. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach, przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy.

W § 13 Regulaminu, Rada ustaliła ryczałt kilometrowy, za dojazd na zajęcia indywidualne z uczniem, postanawiając także, że zwrot kosztów za dojazdy do innej miejscowości niż macierzysta szkoła, odbywa się na podstawie umowy o używanie prywatnego samochodu osobowego do celów służbowych według stawek za jeden kilometr ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku niekorzystania z pojazdu prywatnego - według cen biletów obowiązujących przy korzystaniu ze środków transportu komunikacji publicznej.

Regulacja powyższa, nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej, podobnie jak postanowienia zawarte w treści § 15 Regulaminu, w których Rada wprowadziła regulację dotyczące przysługiwania i przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, postanawiając w szczególności, iż przysługuje ono za godziny faktycznie przepracowane, wskazując jakie przypadki podlegają zrównaniu z faktycznym przepracowaniem godzin, określając - kiedy i na jakich zasadach, przysługuje wynagrodzenie za zajęcia prowadzone w dniu wolnym od pracy, a także wskazując, że nauczyciel wydelegowany do uczestnictwa w szkoleniu, otrzymuje zwrot kosztów w postaci delegacji.

Zakwestionowane postanowienia, w ocenie organu nadzoru, naruszają art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Stosownie do tego przepisu, organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw. Przyznawanie natomiast wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw

następuje na zasadach określonych w Kartce Nauczyciela i Kodeksie Pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Do organu prowadzącego, zgodnie z wyżej powołanym przepisem, należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W normie kompetencyjnej nie mieści się zatem upoważnienie do decydowania, w jakich sytuacjach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, są to bowiem w istocie warunki przyznawania (zachowania prawa do) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe faktycznie niezrealizowane.

Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie, znajduje także odzwierciedlenie m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn.: IV SA/Wr 274/05 oraz z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn.: IV SA/Wr 294/08. W tym miejscu należy również wskazać, iż WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn.: IV SA/Wr 197/08 stwierdził, iż: „Rada nie może uzależniać wypłaty któregoś ze składników wynagrodzenia od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy”.

Sposób ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, Rada uzależniła od efektywności przepracowanych godzin. Zgodnie z zasadą, wyrażoną w art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. W ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w kwestionowanych postanowieniach Regulaminu, w indywidualnym przypadku mogą doprowadzić do pozbawienia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, co może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu pracy.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r., który wskazał, iż m.in. przykładem takiego niekorzystnego rozwiązania jest sytuacja urlopu wypoczynkowego nauczyciela. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował.

Poza delegacją ustawową, pozostają także postanowienia § 18 ust. 9 i ust. 10 Regulaminu, w których ustalono, że Wójt Gminy może zrezygnować z przyznawania nagród w danym roku szkolnych oraz, że wyodrębnione w budżecie gminy, środki funduszu nagród dla nauczycieli, pozostające w dyspozycji Wójta Gminy, nierozdysponowane przez niego, mogą zwiększyć pulę środków przeznaczonych na nagrody dla nauczycieli. Wskazane postanowienia, nie stanowią ani wysokości i warunków wypłacania nagród (o których mowa w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela), ani też kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli (o których stanowi przepis art. 49 ust. 2 ustawy).

Wskazać także należy, iż z przepisu art. 49 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wynika obowiązek utworzenia specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, z przeznaczeniem na wypłatę nagród. Ani ten przepis, ani też żaden inny przepis ustawy, nie nakładają na organ prowadzący, obowiązku pełnego wykorzystania tych środków. Ewentualne przesunięcia środków w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego, regulują natomiast przepisy odrębne.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki