

14. 03. 2019

DATA WYPŁACENIA

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 8 marca 2019 r.

PN.4131. 117 .2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr III/39/19 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw w części dotyczącej § 5 ust. 1, § 8 ust. 3, § 13 ust. 1 i ust. 2, § 14 ust. 2, § 17 ust. 2, § 19 ust. 3, § 21.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r., poz. 967 z późn. zm.), w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, po uzgodnieniu z Zarządem Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Giżycku oraz Międzyzakładową Organizacją Związkową Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność” w Wilkasach, określiła regulamin wynagradzania nauczycieli, stanowiący załącznik do uchwały nr III/39/19.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwałą, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

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, 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 poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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.

Działając na podstawie cytowanego przepisu, Rada Miejska w Rynie
postanowiła w § 5 ust. 1 regulaminu, że nauczyciel nabywa prawo do dodatku
motywacyjnego po przepracowaniu w szkole na terenie Gminy Ryn czterech miesięcy.

Wprowadzenie warunku wiążącego przyznanie dodatku motywacyjnego
z przepracowanym okresem, narusza § 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
(Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.). Przepis ten, uzależnia bowiem jego przyznanie
od uzyskiwania przez nauczyciela określonych wyników pracy i wykonywania
dodatkowych zadań lub zajęć. Rozwiązanie przyjęte § 5 ust. 1 regulaminu, prowadzi
natomiast do sytuacji, w której mimo spełnienia szczegółowych warunków
określonych w regulaminie, 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 oraz zatrudnionych
w niepełnym wymiarze, ale kwalifikujących 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.

Za niedopuszczalne pod względem prawnym należy uznać również inne przepisy
regulaminu, czyli:

- § 13 ust. 1, stanowiący, że nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze
w szkole na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego
okresu, a w razie wcześniejszego odwołania z końcem miesiąca, w którym nastąpiło
odwołanie, jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.
- § 13 ust. 2, zakładający, iż dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie
nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania
zdrowia, w okresie, za który nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze oraz
od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel
zaprzeszał z innych powodów pełnienia obowiązków, do których jest przypisany ten
dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązku nastąpiło od pierwszego dnia
miesiąca; od tego dnia.

Odnosząc się do przywołanych przepisów trzeba zauważyć, że zgodnie
z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, rada gminy posiada kompetencję
do określania w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których
mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków,
z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Kwestionowane postanowienia uchwały nie stanowią ani
o wysokości dodatków, ani nie dotyczą szczegółowych warunków ich przyznawania.
Nie można zatem uznać, że przepisy te mieszczą się w ramach upoważnienia
ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania
dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela, skoro
ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca
1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.). Zgodnie z art. 80

zдание 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. Ponadto, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał przywoływane już 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. Podkreślić zatem trzeba, że na mocy art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, rada gminy określa 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. 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 samodzielnym 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).

Powyższe wskazuje również zatem, że przepisy:

- § 8 ust. 3 regulaminu, który stanowi, że dodatek motywacyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
 - § 14 ust. 2 regulaminu, w myśl którego dodatek funkcyjny wypłaca się z góry, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
 - § 17 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym dodatki za warunki pracy wypłaca się miesięcznie z dołu, w terminie wypłaty wynagrodzenia;
 - § 19 ust. 3 regulaminu, przewidujący że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się miesięcznie z dołu;
- podjęte są z rażącym naruszeniem prawa.

Dodać też należy, że 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).

Ponadto przepisy § 21 załącznika do uchwały, podjęte został bez podstawy prawnej. Rada w ust. 1 ww. przepisu, określiła bowiem formy stwierdzenia nabycia prawa, przyznania lub ustalenia nauczycielom świadczeń, o których mowa w § 1 ust. 2, którymi są: dokument stwierdzający nawiązanie stosunku pracy – jeżeli świadczenie przysługuje od dnia nawiązania stosunku pracy (pkt 1), odrębny dokument – jeżeli świadczenie przyznawane jest jednorazowo lub w trakcie trwania stosunku pracy albo ulega zmianie jego wysokość, (pkt 2), dokument zmieniający wynagrodzenie zasadnicze – jeżeli wraz ze zmianą wynagrodzenia zasadniczego ulega również zmianie wysokość świadczenia (pkt 3). Rada postanowiła ponadto, że formy stwierdzenia nabycia prawa, przyznania lub ustalenia nauczycielom świadczeń, o jakich mowa w ust. 1, można stosować łącznie do kilku świadczeń, w razie zbiegu terminów ich ustalania lub przyznania albo stwierdzenia nabycia prawa (§ 21 ust. 2).

Przedmiotowe zagadnienia nie stanowią materii regulaminowej, zakreślonej art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Podejmując kwestionowane przepisy Rada Miejska w Rynie naruszyła związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą. Oznacza to, że przepis ten również nie może ostać się w obrocie prawnym i musi zostać wyeliminowany.

Mając na względzie powyższe okoliczności orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Rynu.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Cyjbecki