



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 17 grudnia 2019 r.

P. Nowowiec

URZĄD GMINY DZIAŁDOWO

Data wpływu 2019 -12- 23

L.dz. 6042 Podpis

PN.4131.629.2019

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 z późn.zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XV/130/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Działdowo, w części obejmującej:

- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „a w szczególności”
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „a w szczególności”
- § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „w szczególności”
- § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „w szczególności”

- § 4 ust. 5 pkt 3) i pkt 4) załącznika do uchwały
- § 5 ust. 1 pkt 5) i pkt 6) załącznika do uchwały
- § 5 ust. 2 pkt 1) i pkt 3) załącznika do uchwały

- § 6 ust. 6 załącznika do uchwały
- § 6 ust. 7 załącznika do uchwały

- § 7 ust. 7 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 12 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 13 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 14 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 27 listopada 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.), a także – przepisy 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

wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 416 z późn.zm.), Rada Gminy Działdowo, uchwaliła w formie załącznika 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, kwestie przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

Jak wynika z obowiązujących unormowań prawnych, regulacja w zakresie przyznawania dodatku motywacyjnego, ustanowiona przez radę gminy, ma mieć charakter wyczerpujący, co oznacza, że katalog szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, musi mieć charakter zamknięty. Po dokonaniu oceny, przez uprawniony podmiot, który stwierdzi, że nauczyciel spełnił określone przez radę gminy kryteria do przyznania mu dodatku motywacyjnego, jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać. Nie może być w tym zakresie żadnej dowolności, ani uznaniowości, pozostawionej uprawnionemu podmiotowi.

W związku z powyższym, zakwestionować należało uchwaloną regulację, w części dopuszczającej wskazane wyżej postępowanie, tj. przepisy § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 – w zakresie dotyczącym sformułowań : „w szczególności”.

Jednocześnie też, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z rozporządzeniem, należą takie aspekty jak 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 konsekwencji, warunki szczegółowe uchwalone przez radę gminy, winny być rozwinięciem warunków ogólnych, określonych w rozporządzeniu, jednakże nie mogą mieć charakteru „zwykłych” obowiązków pracowniczych, na danym stanowisku.

W ocenie organu nadzoru, takie czynniki jak rzetelne i terminowe wypełnianie poleceń służbowych oraz przestrzeganie dyscypliny pracy (§ 4 ust. 5 pkt 3) i pkt 4) załącznika do uchwały), są podstawowymi obowiązkami pracowniczymi, do których przestrzegania obowiązany jest każdy zatrudniony i nie mogą dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczyciela, w określonej wysokości.

Analogicznie, w odniesieniu do dyrektora szkoły, czynniki takie jak terminowe i prawidłowe sporządzanie dokumentów i przekazywanie danych, w tym w ramach Systemu Informacji Oświatowej, terminowość wykonywania zadań zleconych przez organ prowadzący, przestrzeganie dyscypliny pracy, podział zadań, terminowość realizacji zadań i zarządzeń, prowadzenie prawidłowej polityki kadrowej mającej na celu podnoszenie jakości pracy szkoły i racjonalne wykorzystywanie środków finansowych (§ 5 ust. 1 pkt 5), pkt 6) oraz ust. 2 pkt 1) i pkt 3) załącznika do uchwały), należą do podstawowych obowiązków dyrektora i nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku motywacyjnego.

Poza delegacją ustawową, pozostają przepisy § 6 ust. 6 i ust. 7 załącznika do uchwały, w których Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny, nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu bezpłatnego (§ 6 ust. 6) oraz, że zasady ustalania wysokości dodatku motywacyjnego w okresie usprawiedliwionej nieobecności spowodowanej chorobą, osobistym sprawowaniem opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny, urlopem macierzyńskim, urlopem ojcowskim, regulują przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie ubezpieczeń społecznych (§ 6 ust. 7).

Kwestionowane postanowienia uchwały, nie stanowią ani o wysokości dodatku, ani nie dotyczą szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że zapisy 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 2019 r., poz. 1040 z późn. zm.). Zgodnie z art.80 zdanie 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/OI 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 samodzielным 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 zatem, 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).

Analogiczną argumentację, odnieść należy do przepisów § 7 ust. 7 oraz ust. 12 – 14 załącznika do uchwały, w których Rada unormowała kwestie związane z dodatkiem funkcyjnym, określając sytuacje w których dodatek ten nie przysługuje.

Przepisy stanowiące, że :

- dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem w związku z upływem okresu powierzenia tego stanowiska, wcześniejszego odwołania lub z innych przyczyn, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia
- dodatki funkcyjne nie przysługują w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresach, za które nie przysługuje wynagrodzenia zasadnicze oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia stanowiska, wychowawstwa lub funkcji z innych powodów, a jeżeli zaprzestanie tego pełnienia nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia
- dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu bezpłatnego
- zasady ustalania wysokości dodatków funkcyjnych w okresie usprawiedliwionej nieobecności spowodowanej chorobą, osobistym sprawowaniem opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny, urlopem macierzyńskim, ojcowskim regulują przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie ubezpieczeń społecznych.

- z przyczyn analogicznych jak podane wyżej, także - z uwagi na tożsamość regulacji prawnych, dotyczących dodatków motywacyjnego i funkcyjnego, wykraczają poza delegację ustawową, określającą kompetencje uchwałodawcze rady gminy.

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.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Działdowo
- Wójt Gminy Działdowo

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki