



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2020 r.

Poz. 4115

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.177.5.2020.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmencie: "oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród", §8 ust. 3 oraz rozdziału 7, tj. §15, §16, §17 i §18, uchwały nr IV/21/2020 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę, zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia, innych dodatków oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Powiat Kłodzki, oraz tytułu uchwały we fragmencie: "oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród".

Uzasadnienie

Rada Powiatu Kłodzkiego na sesji w dniu 29 maja 2020 r. podjęła m.in. uchwałę nr IV/21/2020 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę, zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia, innych dodatków oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród, dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Powiat Kłodzki – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 2 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności uchwały nr IV/21/2020 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- 1) § 8 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215) - dalej: ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego do określenia wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków;
- 2) § 1 we fragmencie: "oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród", rozdział 7, tj. §15, §16, §17 i §18 uchwały oraz tytuł uchwały we fragmencie: "oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród" zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 49 ust. 2 ustawy w związku z art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającym na niepełnej realizacji kompetencji ustawowej poprzez brak określenia trybu zgłaszania kandydatów do nagrody dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej.

I

W § 8 ust. 3 uchwały postanowiono: "Dodatek funkcyjny za opiekuna stażu nie przysługuje w okresie przerw w odbywaniu stażu przez nauczyciela, nad którym pełniono opiekę. Prawo do dodatku przysługuje na nowo z dniem rozpoczęcia kontynuacji stażu przez nauczyciela podlegającego opiece".

Zgodnie z postanowieniami art. 30 ust. 6 ustawy: "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 nadwymiarowe 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."

Zgodnie z cytowanym przepisem rada powiatu 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, art. 34 i art. 34a. Zapis §8 ust. 3 uchwały nie stanowi ani o wysokości przedmiotowych dodatków ani nie dotyczy szczegółowych warunków ich przyznawania.

W przypadku każdego rodzaju dodatku wymienionego w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada powiatu, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy kompetencji, ma **uszczegółowić ogólne warunki przyznania tych dodatków**. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków odbierania tych dodatków.

Przyznanie dodatku funkcyjnego zależy od pełnionej funkcji. Jeżeli nauczyciel pełni stanowisko określone w §5 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 - dalej: rozporządzenie) lub statucie szkoły i w związku z tym dodatek został mu przyznany, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy. Zapis tego artykułu stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczeń i dodatków socjalnych określonych w art. 53a i 54 ust. 5 ustawy. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawiania w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 274/05). Sąd wyraził pogląd, iż przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określania w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do uregulowania zasad "cofania" dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru podobną argumentację należy zastosować do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kryteriów pozbawiania dodatku funkcyjnego oraz pozostałych dodatków z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Należy również zauważyć, że wygaśnięcie prawa do dodatku funkcyjnego w związku z zaprzestaniem pełnienia funkcji określonej w §5 rozporządzenia bądź w statucie szkoły, wiąże się ze zmianą wysokości wypłacanego nauczycielowi wynagrodzenia. Kwestię tą reguluje w sposób niebudzący wątpliwości art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy: "Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego

dnia danego miesiąca kalendarzowego.". Z uwagi na ustawową regulację momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela, jako zbędne i naruszające prawo należy ocenić ponowne uregulowanie tego problemu w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin wynagradzania nauczycieli.

W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez organ prowadzący szkołę jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty 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 organ prowadzący szkołę, nawet w przypadku, gdy jakiekolwiek treści uchwały nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi. Dla skuteczności obowiązywania aktu prawa miejscowego nie jest wystarczające ustalenie braku jego sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, lecz wykazanie, iż treść tego aktu mieści się w granicach ustawowego upoważnienia, ponieważ normatywny charakter tego aktu mogą posiadać tylko te jego treści, do określenia których został upoważniony organ wydający ten akt. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt II OSK.180/09). Podobne wnioski zawarte są w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Ol 933/11) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 29/20).

II

W rozdziale 7 uchwały, składającym się z §15, 16, 17 i 18, określone zostały kryteria i tryb przyznawania nagrody organu prowadzącego szkoły i inne placówki oświatowe (starosty) dla nauczycieli i dyrektorów tych placówek oraz tryb i kryteria przyznawania nagrody dyrektora szkoły lub placówki oświatowej dla nauczycieli tych placówek.

Podstawą prawną do określenia wyżej wymienionych kryteriów stanowi 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."

Z powołanego przepisu wynika, że prawidłowa realizacja zawartej w nim kompetencji polega na uregulowaniu w uchwale rady powiatu kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom zarówno nagród organu prowadzącego jak i nagrody dyrektora placówek oświatowych oraz trybów zgłaszania kandydatów do obydwu nagród. Świadczy o tym przede wszystkim zawarte w powołanym przepisie odesłanie do art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym nagrody przyznawane są ze środków na nagrody dla nauczycieli, które powinny być wyodrębnione w budżetach organów prowadzących jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Rada Powiatu w §15, 16, 17 i 18 uchwały pominęła regulację kwestii trybu zgłaszania kandydatów do nagrody dyrektora szkoły lub placówki oświatowej. Nie unormowano tej kwestii również w pozostałych przepisach uchwały. Pominięcie omawianego zagadnienia przez radę powiatu w uchwale odnoszącej się do warunków przyznawania nagród nauczycielom skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy, i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu w zakresie w jakim dotyczy on omawianego składnika wynagrodzenia.

Ustawodawca wyraźnie wskazał jakie zagadnienia powinny znaleźć się w uchwale rady powiatu, podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy, a więc elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji, na podstawie której zatrudnionym w powiatowych placówkach oświatowych nauczycielom zostaną przyznane nagrody za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Rada powiatu, ustanawiając w uchwale wymogi obowiązujące przy przyznawaniu nauczycielom nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, nie możliwości

wybiórczego określenia tych zasad i pominięcia trybu obowiązującego przy zgłaszaniu kandydatów do nagród dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych. Tak skonstruowana uchwała, niewypełniająca przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą nauczycielom przyznawane będą składniki wynagrodzenia w postaci nagród.

Tryb zgłaszania kandydatów do nagród dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej powinien być uregulowany wyłącznie w akcie wydanym na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy. W art. 49 ust. 2 ustawy (w związku z art. 91d pkt 1 ustawy) zawarta została szczegółowa kompetencja, w stosunku do wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy, na mocy której rada gminy jest bezwzględnie zobowiązana do określenia wszystkich wskazanych w upoważnieniu zasad przyznawania nagród nauczycielom, i to zarówno przyznawanych przez organ prowadzący jak i przez dyrektora szkoły. Zostało to potwierdzone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2006 r. (sygn. akt III SA/Kr 1292/05).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając na uwadze wykazaną wyżej niepełną realizację normy kompetencyjnej z art. 49 ust. 2 ustawy, jak również to, że kwestia kryteriów i trybu przyznawania nauczycielom nagród organu prowadzącego i dyrektora szkoły uregulowana jest w osobnej (wobec normy określonej w art. 30 ust. 6 ustawy) normie kompetencyjnej, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności rozdziału 7, zawierającego §15, 16, 17 i 18, uchwały, a także tytułu uchwały i §1 we fragmentach: "oraz trybu i kryteriów przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród".

Ponadto organ nadzoru zwraca Radzie Powiatu uwagę na §16 ust. 1 i 2 uchwały, w których przed wymienieniem kryteriów przyznawania nagrody odpowiednio dyrektora placówki oświatowej i starosty posłużono się zwrotem: "w tym".

Wprowadzono w ten sposób otwarty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania nagrody. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 49 ust. 2 ustawy. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania nagród, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Powiatu dodatkowych warunków przyznania tego składnika, nie ujętych w uchwale podjętej na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy. Tym samym gdyby wolą Rady było, aby nagrody dla nauczycieli były przyznawane w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym niż to przewiduje §16 ust. 1 i 2 uchwały, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści uchwały wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie nagród. Postanowienia dotyczące kryteriów przyznawania nagród dyrektorów szkół i organów prowadzących dla nauczycieli, jak wynika z art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy, są materią zarezerwowaną dla uchwały podejmowanej przez m.in. radę powiatu. Uregulowania te nie mogą być zatem dookreślane za pomocą norm otwartych przez inne organy oraz w drodze innych aktów niż wskazane uchwałą. Ponadto przepis art. 49 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że skoro kryteria przyznawania nagród mają być ustalone, to oznacza to, że muszą one zostać w przedmiotowej uchwale skonkretyzowane poprzez określenie ich w sposób wyczerpujący, precyzyjny i nie pozwalający na ich dookreślanie poza regulaminem. Wynika to również z wspomnianej wcześniej i wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu stanowiącej, że każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał oraz przekroczenie jej zakresu powinny być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub w części.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa