



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 5 września 2019 r.

Poz. 4305

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.287.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 sierpnia 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 2019 r., poz. 506 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust. 5, § 3 ust. 2 i ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XVI/151/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lipca Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XVI/151/2019 w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagradzania nauczycieli oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2019 r.

Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko:

Uchwałę powyższą podjęto na podstawie art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), zgodnie z którym 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 odpowiednio w ust. 3.

Powyższym przepisem ustawodawca określił jakie zadania powierza radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustalił granice kompetencji prawotwórczej.

Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego

w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na zapisy dotyczące określenia warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Z delegacji zawartej w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W wykonaniu upoważnienia ustawowego Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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.). W § 6 tego aktu określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Wymienione kryteria stanowią katalog zamknięty, a organ prowadzący może w ramach upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela jedynie je uszczegółowić. Warunki szczegółowe określone przez radę gminy muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w cytowanym wyżej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Rozszerzenie powyższego katalogu nie znajduje umocowania w przepisach prawa i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w powyższym przepisie. Opinia ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. IV SA/Wr 176/08). Określenie zatem szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego przez radę gminy na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 tej ustawy rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej 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. Kompetencja rady gminy nie obejmuje zatem swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych. W tym zakresie wprowadzone w § 3 ust. 2 Regulaminu uchwalonego przez Radę Miasta Tarnobrzega na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela zapisy wykraczają poza delegację ustawową. Nie mieszczą się one w katalogu ogólnych warunków przyznania dodatku motywacyjnego określonym w § 6 rozporządzenia i nie mogą zostać uznane za uszczegółowianie warunków określonych w tym rozporządzeniu. Jak stwierdził WSA w wyroku z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt. IV SA/Po 54/07, szczegółowe warunki przyznawania dodatków (w rozumieniu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela) - w tym motywacyjnego - winny służyć w szczególności do przykładowego określenia sposobu dokumentowania osiągnięć w realizowanym procesie dydaktycznym bądź realizowania w szkole zadań edukacyjnych. Kompetencja rady gminy nie obejmuje swym zakresem wskazania innych przesłanek, które nie mieszczą się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków motywacyjnych (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 249/08).

W ocenie tut. organu nadzoru, przesłanka warunkująca otrzymanie dodatku motywacyjnego od okresu zatrudnienia w danej placówce nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego o których mowa w ww. rozporządzeniu, co oznacza, że powyższa regulacja nie odpowiada zakresowi delegacji ustawowej. Ponadto uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego od długości okresu pracy stoi w sprzeczności z celem jego przyznania oraz godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP.

Brak jest również podstaw do ustalania dodatkowych kryteriów dodatku motywacyjnego dla dyrektorów, czego dokonała Rada w § 3 ust. 5 przedmiotowego Regulaminu. 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. W myśl tego przepisu wysokość dodatku motywacyjnego nie zależy od zajmowanego stanowiska, ale od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Tego rodzaju zróżnicowanie narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 20 kwietnia 2009r. NK/Z.II.0911-155/09 Dz.Urz. Lubel. 2009/70/1695).

Kolejnym przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej są zapisy § 2 ust. 5, w których Rada normuje prawa do dodatku za wysługę lat, w tym okresy, w których nauczycielowi przysługuje uprawnienie do tego dodatku. Przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do ustalenia

w ramach regulaminu jedynie wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania /wydawania/ należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do przedmiotowego dodatku. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z dnia 29 maja 2009r. (I OSK 180/09) stwierdził: "w normatywnym pojęciu warunki przyznawania dodatków w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określenia przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków. Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjne źródło 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 jakiekolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi". W związku z powyższym z naruszeniem delegacji ustawowej podjęty został zapis § 2 ust. 5 przedmiotowego Regulaminu. Zgodnie z art. 33 KN nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. Jednocześnie ustawodawca przewidział w ust. 3 tego przepisu delegację dla Ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, by w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określał, w drodze rozporządzenia, szczególne przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat. Z powyższego wynika, iż w zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za wysługę lat, nie mieści decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje dodatek za wysługę lat, a także sposób jego wypłaty. W związku z tym, kwestionowany zapis został podjęty z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w powołanych powyżej przepisach. Artykuł 80 w zdaniu drugim Kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Zgodnie z art. 91 c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 ustawy), zaś prawo do wynagrodzenia gaśnie z ostatnim dniem miesiąca kalendarzowego, w którym nastąpiło wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy (art. 40 ustawy). Zatem to ustawy, a nie regulamin, regulują kwestie związane z przysługiwaniem wynagrodzenia zasadniczego i poszczególnych dodatków w okresach nieobecności spowodowanej przebywaniem na urlopie dla poratowania zdrowia, niezdolnością do pracy wskutek choroby, bądź koniecznością osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, a także w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, czy w okresie, za który otrzymuje się wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, a także wliczania tych okresów do okresu, za który przysługuje dodatek za wysługę lat. Powyższe kwestie są uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, nie mogą więc wynikać z aktu prawa miejscowego jako aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Wobec tego rady gminy nie może w drodze uchwały regulować tych zagadnień bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zwrócić należy uwagę, iż podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że przedmiotowe zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

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