



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 października 2019 r.

Poz. 4882

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.348.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 października 2019 r.

Na podstawie art. 76 ust.1, art.77 i art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 511 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. ust.2 pkt 1 lit.b, §3 ust.2 pkt 5 lit.b, lit.d, lit.f-lit.j, §3 ust.3, §3 ust.6 w zakresie słów: „dla dyrektora określa Starosta Powiatu Sanockiego, dla nauczyciela dyrektor”, §3 ust.7, §4 ust.2 w zakresie słów: „ Starosta Powiatu Sanockiego”, §4 ust.3 w zakresie słów: „ ustala dyrektor. Wysokość tego dodatku”, §5 ust.4 uchwały Nr XII/137/2019 Rady Powiatu Sanockiego z dnia 25 września 2019r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sanocki

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2019r. Rada Powiatu Sanockiego podjęła uchwałę Nr XII/137/2019 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sanocki.

Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2019r.

Jako podstawę prawną podjęcia wskazanej uchwały powołano przepis art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 511), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu oraz przepisy 30 ust. 6 i 6a w zw. z art.91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018r. poz. 967 ze zm.), zwanej dalej Kartą Nauczyciela.

Wskazany w uchwale przepis art.30 ust.6 Karty Nauczyciela stanowi, że 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, 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 powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Należy następnie wskazać na wydane w oparciu o art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela 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 2014r. poz. 416 z późn. zm.). Przywołane rozporządzenie określa m.in. ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Zgodnie bowiem z treścią § 6 tego rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą: 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym; 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze; 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania; 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela; 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej., Przytoczony wyżej §6 rozporządzenia stanowi zatem rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i tym samym wyznacza radzie powiatu obszar swobody, poza którą nie może wykroczyć.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 maja 2013r. sygn. akt I OSK 203/13, stwierdził, że dodatek motywacyjny jest dodatkiem związanym z jakością świadczonych pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela. Rada Powiatu realizując upoważnienie ustawowe w zakresie dotyczącym dodatku motywacyjnego winna zatem uszczegółowić ogólne warunki określone w §6 rozporządzenia, które dotyczą zagadnień związanych z procesem dydaktycznym, edukacją oraz kwestiami wychowawczo-opiekuńczymi. Oznacza to, że wszelkie warunki określone przez organ stanowiący, które wykraczają poza opisane powyżej ramy należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, a tym samym naruszające prawo w sposób istotny. Jednocześnie z brzmienia tych przepisów wynika, że w zakresie tych zagadnień dopiero osiągnięcia, zaangażowanie lub szczególnie efektywne wypełnianie zadań uprawnia do otrzymania dodatku motywacyjnego. W konsekwencji, warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego nie może być należyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i stosunku pracy. W ramach osiągnięć wychowawczo-opiekuńczych nie można ująć systematycznego i efektywnego przygotowywania się do zajęć. Stąd zawarty w § 3 ust.2 pkt 1 lit.b uchwały zapis nie mieści się w ramach prawnych wyznaczonych uregulowaniem w §6 rozporządzenia i w związku z tym narusza w ocenie organu nadzoru prawo w sposób istotny.

Podobnie, w opinii organu nadzoru należy ocenić uregulowanie zawarte w §3 ust.2 pkt 5 lit.b, lit. d, lit.f-lit.j uchwały odnośnie „współpracy ze środowiskiem lokalnym i organizacjami pozarządowymi” (lit.b), „podnoszenia umiejętności zawodowych, doskonalenia własnego warsztatu pracy, udziału w różnych formach kształcenia i doskonalenia zawodowego (lit.d) „prawidłowego prowadzenia dokumentacji szkolnej i pedagogicznej”(lit.f), „rzetelnego i terminowego wykonywania poleceń służbowych”(lit. g), „przestrzegania dyscypliny pracy”(lit. h), „współpracy z rodzicami, organizacjami, instytucjami i innymi ośrodkami wspierającymi oświatę w celu realizacji zadań statutowych szkoły”(lit.i), „dostosowywania wewnątrzszkolnego prawa do wymogów reformy” (lit.j).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje dotyczące poprawnego wywiązywania się z obowiązków nie mieszczą się w ramach szczególnie efektywnego wypełniania zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem.

Podkreślenia następnie wymaga, że wymienione w przepisie art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela elementy mają charakter wyczerpujący. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione, a każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Z utrwalonej linii orzecznictwa sądowo-administracyjnego wynika dyrektywa ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, w szczególności zakaz stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest bowiem działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo unormowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W przypadku powtórzenia przepisu w danej uchwale będzie on bowiem interpretowany w kontekście jej postanowień, co grozi całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn.

akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Odstąpienie od powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe uzasadnia uznanie za niezgodne z prawem wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 30 ust. 6 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem wynagradzania nauczycieli.

Zgodnie z przytoczonym wyżej art.30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela organ stanowiący powiatu jest uprawniony do określenia wysokości dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, i warunków jego przyznania.

W świetle powyższego unormowania zawarcie w §3 ust. 7 uchwały postanowienia regulującego kwestię formy jakiej wymaga przyznanie dodatku należy uznać za wykroczenie przez organ stanowiący powiatu poza granice przyznanej przez ustawodawcę delegacji. Również zapis w §3 ust.3 uchwały odnoszący się do kwestii wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego nie mieści się w ramach przyznanej art. 30 ust. 6 ustawy delegacji. Podobnie, za nieuprawnione, bo wykraczające poza przyznaną Radzie kompetencję należy uznać zapisy postanowień uchwały określające podmioty uprawnione do przyznawania poszczególnych dodatków, które zostały zawarte kolejno: w §3 ust. 6 (w zakresie słów: „dla dyrektora określa Starosta Powiatu Sanockiego, dla nauczyciela dyrektor”), w §4 ust.2 (w zakresie słów: „Starosta Powiatu Sanockiego”), w § 4 ust. 3 (w zakresie słów: „ustala dyrektor. Wysokość tego dodatku”) i w § 5 ust. 4 uchwały.

Należy wskazać, że przepis art. 91c ust.1 Karty Nauczyciela stanowi, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Zgodnie z art.3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019r. poz. 1040) za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Z kolei w myśl art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019r. poz. 1148) dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami.

Należy następnie wskazać na przepis art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo oświatowe, według którego organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki(art.10 ust.1 pkt 6 ustawy). Zgodnie zaś z art. 29 ust.1 pkt 3 ustawy w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 10 ust. 1 pkt 6 (...) wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Wobec powyższego unormowania zawartego w przepisach ustawowych, regulowanie przez organ stanowiący powiatu uprawnień określonych w uchwale podmiotów do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy należy uznać za zbędne i nieuprawnione.

Reasumując, podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym regulamin określa wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród dla nauczycieli. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Organ prowadzący szkołę może zatem dokonywać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Jak wynika z powyższego wskazane wyżej kwestie dotyczące formy jakiej wymaga przyznanie dodatku oraz wskazania podmiotów uprawnionych do ich przyznawania nie stanowią materii regulaminowej.

Zgodnie z 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/137/2019 Rady Powiatu Sanockiego we wskazanym powyżej zakresie jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński