



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 30 września 2013 r.

Poz. 9852

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-R.4131.45.2013.BM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 27 września 2013 r.

Działając na podstawie art. 76 ust.1 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 i 645).

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XXXII/189/2013 Rady Powiatu Grójeckiego z dnia 21 sierpnia 2013r. w sprawie uchwalenia Regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz dodatków do wynagrodzenia.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Grójeckiego wskazaną uchwałą ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli oraz ustaliła dodatki do wynagrodzenia.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 sierpnia 2013 roku.

Analiza uchwały nakazuje ustalić, że uchwała jest sprzeczna z prawem w takim zakresie, że konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wskazać należy, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97 poz. 674 z późn. zm.) stanowi upoważnienie dla rady powiatu do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli oraz dodatków do wynagrodzenia, jednocześnie wskazuje, jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z powyższym przepisem 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 w ust. 3.

Wymienione elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Odnosząc się do powyższego podnieść należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów

powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12). W świetle powyższego uwag za niezgodne z prawem należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, a przekazanych do unormowania regulaminem wynagradzania nauczycieli oraz dodatków do wynagrodzenia.

Przenosząc powyższą zasadę na treść załącznika do uchwały z dnia 21 sierpnia 2013 r. nr XXXII/189/2013, należy stwierdzić, że Rada Powiatu wprowadzając w § 1 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 30 ust. 6 pkt ustawy. Wynikający z ww. artykułu zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad wynagradzania nauczycieli nie obejmuje bowiem uprawnienia rady do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć tworząc tzw. słowniczek. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności przepisów § 1 Regulaminu, w których Rada utworzyła na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń terminów wykorzystywanych w uchwale. Istotne naruszenie prawa przez organ we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 30 ust 6 pkt ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia opisanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908).

Rada Powiatu w § 7 ust. 4 Regulaminu wskazała, że dodatek za wysługę lat wypłaca się z góry w terminie wypłaty wynagrodzenia. Zapis taki należy uznać za niezgodny z prawem, gdyż ustalenie czy wynagrodzenie należy wypłacić z dołu czy z góry należy do pracodawcy. Bowiem tylko pracodawca jest w stanie określić, które składniki wynagrodzenia mogą być ustalone jedynie na podstawie wykonanych już prac. Ponieważ pracodawcą dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez Radę Powiatu są te placówki, a nie organ prowadzący, wobec tego to Dyrektorzy poszczególnych placówek winni decydować o tym, jak będzie wypłacane wynagrodzenie poszczególnym pracownikom. Ustalenie to ma charakter indywidualny i w stosunku do każdego pracownika może mieć charakter odmienny. Wprowadzenie zatem zasady, iż składnik wynagrodzenia wypłacany jest z „dołu” lub z „góry” nie ma umocowania w ustawie i może w określonych przypadkach godzić w ustawowe prawa pracownika. Rada powiatu nie posiada upoważnienia do decydowania, czy też doprecyzowywania, jaki składnik wynagrodzenia będzie wypłacany w terminie wypłat wynagrodzenia. Powyższe dotyczy również zapisów określonych w § 9 ust. 10, § 12 ust. 8, § 17 ust. 2, § 19 ust. 13. Analiza wskazanych postanowień Regulaminu wykazała, iż powtarzają one materię już uregulowaną ustawowo. Karta Nauczyciela w art. 39 w sposób jednoznaczny reguluje kwestię terminów wypłat wynagrodzenia. Oznacza, to w myśl art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, że ustawodawca nie przewidział dla rady kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania, początkowego jak i końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalenia czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, ponieważ regulacja taka zawarta jest w ustawie Karta Nauczyciela (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2006r., sygn. IV SA/Wr 396/05; z dnia 29 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 658/06 i z dnia 9 listopada 2006r., sygn. IV SA/Wr 560/06).

W § 8 Regulaminu opisano kryteria przyznania dodatku motywacyjnego, zaś w § 9 określono sposób wypłaty tegoż dodatku, pomijając jednocześnie konieczność ustalenia wymiaru dodatku motywacyjnego. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do określenia w drodze regulaminu wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, natomiast Rada Powiatu ograniczyła się jedynie do określenia warunków przyznawania tego dodatku. Nie określając wysokości stawek dodatku motywacyjnego, Rada nie wykonała w pełni dyspozycji ustawodawcy, nałożonej na nią art. 30 ust. 6 pkt 1 ww. ustawy, działała więc

w sposób sprzeczny z prawem. Określenie okoliczności, w jakich przysługuje lub nie przysługuje dodatek motywacyjny, funkcyjny i za warunki pracy, nie mieści się w ramach upoważnienia przepisu ustawowego. Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel jak i organ przyznający ten dodatek wiedzę taką posiadali. Dodatek ten bowiem stanowi składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci – vide. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31.08.2010 roku, sygn. akt IV SA/Gl 143/10.

Również postanowienia § 9 ust. 6 i 7 regulaminu w ocenie organu nadzoru są niezgodne z prawem. Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji Kodeksu pracy (art. 3¹ § 1) za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną - do jakich bezspornie zalicza się szkoły - czynności w sprawach zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli uzupełniających etat w inne placówce od zasięgnięcia opinii dyrektora szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat (§ 9 ust. 7), ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 maja 2009r. PN.0911-219/09 Dz. Urz. Warm.09.88.1497) Również zapis § 9 ust. 8 mówiący o zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły, z której nauczyciel został przeniesiony w trybie art. 18 i 19 Karty Nauczyciela uznać należy za niezgodny z prawem. To samo dotyczy opiniowania przyznania dodatku dyrektorowi przez Starostę Grójeckiego (§ 9 ust. 6), która ma być dokonywana po zaciągnięciu opinii Naczelnika Wydziału Edukacji i Zdrowia.

Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. W § 11 ust. 2 Regulaminu wskazano, iż wysokość dodatku funkcyjnego dla

dyrektora ustala Starosta po zasięgnięciu opinii Naczelnika Wydziału Edukacji i Zdrowia, przy czym przy ustalaniu wysokości bierze pod uwagę wyniki pracy szkoły, wielkość szkoły, liczbę uczniów, oddziałów, ilość kadry kierowniczej w szkole, zatrudnionych pracowników, warunków lokalowych, liczby obiektów, w których funkcjonuje szkoła, warunków środowiskowych oraz racjonalne wydatkowanie środków finansowych. Zdaniem organu nadzoru, uzależniając wysokość stawek dodatku funkcyjnego od takich czynników jak wymienione powyżej Rada Powiatu nie tylko naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, ale także § 5 Rozporządzenia 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. W art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela ustawodawca upoważnił Radę jedynie do określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania z zastrzeżeniem art. 33 i 34, zaś w powołanym wyżej Rozporządzeniu określono stanowiska, których piastowanie uprawnia do dodatku funkcyjnego. Jeśli więc przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Niedopuszczalne jest uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora szkoły od jakichkolwiek czynników pozaprawnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008r., sygn.IV SA/Wr 197/08), niedopuszczalne jest także uzależnianie tej wysokości od "wyników pracy szkoły", co może nastąpić przy określaniu dodatku motywacyjnego lub nagrody, gdyż ocena wyników pracy szkoły ściśle wiąże się z oceną rezultatów i jakości pracy nauczyciela (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008r. sygn. akt IV SA/Wr 169/08; z dnia 21 sierpnia 2008r., sygn. IV SA/Wr 294/08 i z dnia 22 października 2008r., sygn. IV SA/Wr 282/08). Również niedopuszczalne jest uzależnienie przyznania dodatku Dyrektorowi od opinii Naczelnika Wydziału Edukacji i Zdrowia, o czym pisano już powyżej.

§ 13 Regulaminu stanowi niedopuszczalne powtórzenie treści przepisu art. 34 Karty Nauczyciela oraz wydany na podstawie tego przepisu akt wykonawczy, czym narusza normy określone w § 118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zakazujące powtarzania w uchwale przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania dodatku,

zawiera 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. To samo tyczy się treści §§ 14, 15 i 16 Regulaminu, który cytują zapisy ww. rozporządzenia.

W § 19 ust. 4 Regulaminu zawarto zapis: "wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy". Zapis ten stanowi dosłowne powtórzenie treści przepisu art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela, czym narusza normy określone w § 118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zakazujące powtarzania w uchwale przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02). Podobne powtórzenia przepisów ustawy mają miejsce w przypadku § 6 i 7 Regulaminu, których zapisy są również cytatem treści ustawy Karta Nauczyciela.

Dodatkowo w § 19 ust. 12 wskazano, iż wynagrodzenie za godziny doraźnych zastępstw nie przysługuje Dyrektorowi i osobom pełniącym funkcje kierownicze w szkole i korzystającym jednocześnie ze zniżki godzin. Zapis taki nie ma umocowania w żadnym przepisie prawa.

§ 28 ust. 2 stanowi, że nauczyciele realizujący w dniu wolnym od pracy planowe lub odpowiednio udokumentowane zorganizowane zajęcia dydaktyczne i opiekuńczo – wychowawcze, a nie korzystają za ten dzień z innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenia za efektywne przepracowane godziny ponadwymiarowe, nie więcej jednak niż za 4 godziny. W art. 35 Karty nauczyciela brak jest określenia limitu jaki wprowadziła rada ww. zapisem. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, jak również

ewidentne naruszenie treści ww. artykułu. Tak samo zapis § 28 ust. 3, mówiący o tym, iż osobom piastującym stanowiska kierownicze w tych samych okolicznościach wynagrodzenie w ogóle nie przysługuje, jest niezgodny z prawem. Brak jest podstaw do przyjęcia, iż rada może w ten sposób regulować kwestie uprzednio określone w ustawie.

Reasumując wskazać należy, że Rada Powiatu zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach przekroczyła te uprawnienia, gdyż nie zastosowała się nie tylko do art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ale także uregulowała materię uregulowaną już Kodeksem pracy i Kartą Nauczyciela. Podkreślić należy, iż wydanie przez radę aktu prawa miejscowego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. Ponadto, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności całego aktu, Rada nie zawarła w Regulaminie wszystkich wymaganych elementów w części dotyczącej dodatku motywacyjnego (brak określenia wysokości stawek dodatków).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Wojewoda Mazowiecki:

wz. *Dariusz Piątek*

Wicewojewoda Mazowiecki