



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 marca 2018 r.

Poz. 1406

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.21.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 marca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 z późn. zm.) w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. ust. 2-4 i 9, § 5 ust. 5, § 6 ust. 2, § 8 ust. 2, § 16-19 Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i wysługę lat oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Kuryłówka oraz lp. 10-13 załącznika nr 1 i załącznik nr 2 do ww. Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXVI/229/2018 Rady Gminy Kuryłówka z dnia 19 lutego 2018 r.

Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2018 r. Rada Gminy Kuryłówka podjęła uchwałę Nr XXXVI/229/2018 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i wysługę lat oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Kuryłówka. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 lutego 2018 r.

Uchwałę powyższą podjęto na podstawie art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. 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. Organy 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 uszczegóławiać. 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 § 4 ust. 2-4 Regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy Kuryłówka na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela zapisy wykraczają poza delegację ustawową. Nie mieszczą się one w katalogu ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonym w § 6 rozporządzenia i nie mogą zostać uznane za uszczegóławianie 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 czy też od wymiaru tego zatrudnienia nie mieści się wśród ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego o których mowa w ww. rozporządzeniu, co oznacza, że powyższe regulacje nie odpowiadają zakresowi delegacji ustawowej. Ponadto uzależnienie przyznawania dodatku motywacyjnego od długości okresu pracy stoi w sprzeczności z celem jego przyznawania oraz godzi w zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. Kolejnym przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej są zapisy w § 4 ust. 4 jak również § 8 ust. 2 Regulaminu, w których Rada normuje prawa do dodatku motywacyjnego i funkcyjnego, w tym okresy, w których nauczycielowi przysługuje uprawnienie do tego dodatku i te sytuacje, w których rzeczony prawo nie przysługuje. 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 przedmiotowych dodatków. Takie stanowisko organu nadzoru wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z dnia 29 maja 2009 r. (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 również został zapis § 13 ust. 1 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 2 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 rady, 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 regulują, więc akty prawne rangi ustawowej, nie mogą natomiast wynikać z aktu prawa miejscowego, niższej rangi w hierarchii źródeł prawa, tym samym nie mogą być w drodze uchwały rady gminy regulowane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 6 ust. 2 przedmiotowego regulaminu w którym Rada Gminy Kuryłówka wskazała, że dodatek funkcyjny przysługuje także nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie. Zgodnie z postanowieniami § 5 ww. 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 do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta,

c) opiekuna stażu. Przede wszystkim należy zauważyć, iż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika.

Dodatek ten przysługuje wyłącznie w przypadku pełnienia ww. funkcji. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na określonym stanowisku, stanowiący ekwiwalent nie tylko za zwiększony nakład pracy, lecz również za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników. Jeżeli przepisy przewidują dla danego stanowiska pracy dodatek funkcyjny, to już samo zdarzenie powierzenia pełnienia określonej funkcji kierowniczej uzasadnia jego prawo do tego rodzaju dodatku. Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejącym orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08.

Istotnie narusza prawo regulacja § 4 ust. 9 Regulaminu w zakresie określenia wysokości środków finansowych. Jest to bowiem kwestia jednoznacznie uregulowana w innych przepisach, w tym o finansowaniu zadań gmin i powiatów, zatem nie znajduje uzasadnienia jej powtórzenie (tak przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 658/06, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2007 r., nr 204, poz. 2522). Poza tym w tej materii brak jest delegacji ustawowej, jak również do uregulowania kwestii sposobu obliczania oraz wypłaty dodatku.

Organ nadzoru kwestionuje również w całości Rozdział 7 Regulaminu wynagradzania nauczycieli (§ 16-19) określający tryb i szczegółowe kryteria przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród za ich szczególne osiągnięcia dydaktyczno - wychowawcze wraz z wnioskiem o przyznanie nagrody Wójta Gminy Kuryłówka/Dyrektora Szkoły stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowego Regulaminu. W ocenie organu nadzoru z normy ujętej w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, wynika, iż w regulaminie wynagradzania nauczycieli powinny znaleźć się zapisy dotyczące wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, a zatem również nagród, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach. Natomiast kwestie dotyczące sprecyzowania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród powinny być przedmiotem odrębnej uchwały stosownie do dyspozycji art. 49 ust. 2 ww. ustawy, z którego wynika delegacja dla rady do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli. Z przywołanego przepisu m. in. wynika odrębny tryb jej uchwalenia niż w przypadku trybu wymaganego przy podjęciu uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania nagród nie jest bowiem konieczne uzgodnienie jej projektu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, a jedynie zaopiniowanie uchwały przez związki zawodowe na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

W ocenie organu nadzoru brak jest również podstaw do różnicowania wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i nauczycieli pełniących funkcję dyrektora szkoły czego dokonała Rada w § 5 ust. 5 przedmiotowego Regulaminu, jak również do ustalania dodatkowych kryteriów dodatku motywacyjnego dla dyrektorów, co ma miejsce w załączniku nr 1 do 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).

Rada gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu nauczycieli unormowań, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania jest przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy również dodać, że racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu uregulowania w nich spraw, co do których już się wypowiedział. Normy kompetencyjne mają umożliwić uszczegóławianie spraw co do których ustawodawca określa ogólne granice.

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 wykonawczej 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 jak na wstępie.

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

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart