



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 września 2016 r.

Poz. 3160

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.198.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 września 2016 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2008 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.) oraz przepisów 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. ust. 1 w zakresie zmienianego § 6 ust. 2, 3, 7 i 11 uchwały Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie nr XXXII/168/2016 z dnia 29 sierpnia 2016r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nauczycieli.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2016r. Rada Miejska w Nowej Sarzynie podjęła uchwałę nr XXXII/168/2016 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nauczycieli. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 września 2016r.

W wyniku przeprowadzonej analizy organ nadzoru stwierdził, że zmieniany § 6 ust. 2, 3, 7 i 11 regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród ze specjalnego funduszu na nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nauczycieli narusza przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2008 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.).

Zgodnie z tym 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,
- 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 wynagrodzenie 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca mimo bardzo szerokiej kompetencji przyznanej radzie gminy, wyznaczył również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując - w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

W zmienianym przedmiotową uchwałą § 6 ust. 2 Rada Miejska w Nowej Sarzynie wskazała nauczycieli, którym ten dodatek nie przysługuje, zaś w § 6 ust. 3 postanowiła, że nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której uzupełnia etat. Natomiast w § 6 ust. 11 Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny wypłaca się także za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie za czas choroby lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego. Z kolei w ust. 7 § 6 uchwalono, że na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli przeznaczają się 6% środków planowanych na ich roczne wynagrodzenia, a na wypłatę dodatków motywacyjnych dla dyrektorów szkół i przedszkoli 23% środków planowanych na ich roczne wynagrodzenia.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej zapisy wykraczają poza zakres zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela upoważnienia. Wydany na podstawie tego przepisu regulamin, będąc aktem prawa miejscowego, winien mieścić się w granicach wskazanego w tym przepisie upoważnienia ustawowego oraz zawierać tylko normy mające charakter generalny, abstrakcyjny i zewnętrzny. Wymaga podkreślenia, iż z utrwalonej linii orzecznictwa sądowno-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.

Niewątpliwie zapisy dotyczące tego, którym nauczycielom nie przysługuje dodatek motywacyjny oraz postanowienia, że dodatek motywacyjny wypłaca się także za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie za czas choroby lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego, jak również, że nauczycielom uzupełniającym etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której uzupełnia etat wykraczają poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowionej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015r. Nr 2156 z późn. zm.) dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Należy wskazać, iż uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jedno oddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych) podporządkowanych organizacyjnie innej szkole, bowiem ustawodawca uprawnienia te scedował organowi prowadzącemu przedszkole lub dyrektorowi szkoły, któremu szkoła filialna jest organizacyjnie podporządkowana. Z kolei ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902) wyznaczyła wójta jako osobę uprawnioną do wykonywania

czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły (art. 7 pkt 1 teŝ ustawy). Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do nauczyciela, niebędącego dyrektorem szkoły, wykonuje dyrektor szkoły, a w stosunku do dyrektora szkoły - wójt. Dlatego teŝ uzależnianie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli od uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy.

Ponadto wymaga zaznaczenia, ŝe dodatki do wynagrodzenia, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagrody i inne świadczenia ze stosunku pracy wraz z wynagrodzeniem zasadniczym składają się na całościowe wynagrodzenie przysługujące nauczycielowi w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Jeŝeli chodzi o okresy, w których przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie, stanowią o tym przepisy Karty Nauczyciela i w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy Kodeksu pracy, do których odsyła przepis art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. W związku z powyższym rada gminy nie posiada delegacji ustawowej do uregulowania w regulaminie wynagradzania nauczycieli kwestii, czy dodatek motywacyjny, będący w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 tej Karty składnikiem wynagrodzenia nauczycieli, przysługuje nauczycielowi za dni nieobecności w pracy z powodu choroby, bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem.

Jednocześnie naleŝy zwrócić uwagę, iŝ w rozstrzyganym wyŝej zakresie równieŝ rozporządzenie Ministra Edukacji i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, doprecyzowuje regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela. I tak określenie w § 6 w/w rozporządzenia ogólnych ram przesłanek uprawniających do przyznania dodatku motywacyjnego, a w § 7 okresów, jakie uprawniają do przyznania dodatków za wysługę lat, stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do przedmiotowych dodatków, a tym samym wyznacza radzie gminy obszar swobody, poza którą nie moŝe wykroczyć.

Biorąc powyŝsze pod uwagę, naleŝy stwierdzić, ŝe wprowadzenie do regulaminu nauczycieli norm, które wykraczają poza delegację ustawową, bądź juŝ obowiązują w aktach prawnych rangi ustawy, nie jest realizacją normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zwaŝszcza w sytuacji, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania. Naleŝy równieŝ dodać, ŝe racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w celu uregulowania w nich spraw, co do których juŝ się wypowiedział. Normy kompetencyjne mają umożliwiać uszczegóławianie, spraw co do których ustawodawca określa ogólne granice.

Równieŝ zmieniany zapis § 6 ust. 7 określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli wykracza poza dopuszczalne ramy materii mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej stanowionej na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. W tak wskazanym upowaŝnieniu nie mieści się kompetencja organu do zabezpieczania środków na potrzeby wypłaty dodatku motywacyjnego i innych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, albowiem ta czynność winna zostać uregulowana w uchwale budżetowej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 456/13, literalne brzmienie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela wyklucza moŝliwość wyprowadzenia z tego przepisu kompetencji organu Powiatu do określenia w Regulaminie wysokości środków jakie z kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli – mają być przeznaczone na dodatki motywacyjne w danej szkole.

Podkreślenia wymaga równieŝ, ŝe wszelkie regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach (art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

Z przepisów art. 30 ust. 8 ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, ŝe środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle powiązana z ich budżetem, na który składają się dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz subwencje ogólne – w tym przeznaczone na oświatę. Rzeczą zatem Rady Powiatu przy uchwalaniu Regulaminu było uwzględnienie zasad finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Nie było natomiast dopuszczalne wprowadzanie do uchwały przepisów dotyczących materii zastrzeŝonej do odrębnej regulacji prawnej. Wskazać trzeba, ŝe środki uzyskiwane z budżetu państwa w ramach subwencji ogólnej oraz dochodów własnych jednostki samorządu przeznaczają na finansowanie zadań oświatowych w drodze uchwalanych corocznie budżetów. Organ prowadzący szkołę ma generalną kompetencję do określania wysokości środków przeznaczonych na poszczególne składniki wynagrodzenia pracowników szkół z uwagi na

konieczność zapewnienia prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi. Jednakże postanowień takich nie można zamieszczać w regulaminie wynagradzania nauczycieli, mającym charakter aktu prawa miejscowego, podejmowanego na podstawie delegacji ustawowej, która w sposób ścisły określa, co powinno być uregulowane w akcie wydawanym w wykonaniu tej delegacji.

Wskazane wyżej regulacje nie stanowią materii regulaminu i zostały podjęte bez upoważnienia ustawowego. Podstawę prawną 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 nadwymiarowe 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.

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 XXXII/168/2016 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

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.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak