



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 1 grudnia 2022 r.

Poz. 4617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.295.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 listopada 2022 r.

Na podstawie art.76 ust. 1 i 2 oraz art.79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz.1526 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Powiatu Stalowowolskiego Nr XLII/314/2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie Regulaminu określającego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród z powodu naruszenia art.30 ust.6, art. 39 ust.1 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2022 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Powiatu Stalowowolskiego Nr XLII/314/2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie Regulaminu określającego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród zwany dalej „regulaminem”. Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego zauważa, że treść w/w uchwały, w sposób istotny narusza przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.).

Uchwałę powyższą podjęto na podstawie art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, dalej Karta Nauczyciela, 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 nadwymiarowe 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 powiatu do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie ustalił granice kompetencji prawotwórczej. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia lub niewypełnienie delegacji ustawowej w całości 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 prawa, 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 powiatowym a niewypełnienie, przez wskazany w ustawie organ, delegacji ustawowej w całości stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa.

W toku postępowania nadzorczego Starosta Stalowowolski pismem z dnia 28.11.2022 r. złożył obszerne wyjaśnienia dotyczące w/w uchwały, które zostały przez organ nadzoru w części uwzględnione.

Niemniej zdaniem organu nadzoru zapis w § 4 ust. 2 pkt 8 regulaminu ustalający, jako jeden z warunków przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, „zapewnienie efektywnego funkcjonowania szkoły w zakresie organizacyjnym, finansowym i administracyjno-gospodarczym” nie jest uszczegółowieniem ogólnych warunków przyznawania tego dodatku. Działania wskazane przez radę powiatu w cyt. wyżej zapisie mieszczą się w podstawowych zadaniach pracownika szkoły w tym nauczycieli. Uszczegółowienie warunków przyznawania dodatku motywacyjnego ma mieć jednoznaczny związek i być rozwinięciem ogólnych warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. 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.) zwanym dalej „rozporządzeniem”. Z zapisu rozporządzenia wynika, że 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.

Tak więc rada powinna uszczegółowić wskazane wyżej kryteria zapisami regulaminu czego nie spełnia kwestionowany zapis. Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia z dnia 26 maja 2020 r. II SA/Rz 265/20 kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego oparte są na wykazywaniu przez nauczyciela szczególnego zaangażowania w pracę, podejmowaniu dodatkowych inicjatyw oraz uzyskiwaniu ponadprzeciętnych osiągnięć w pracy dydaktyczno - wychowawczej, wobec tego za pomocą tego dodatku nie może być dodatkowo wynagradzane wypełnianie podstawowych (zwykłych) obowiązków pracowniczych. Treść § 4 ust.2 pkt 8 uchwały nie stanowi więc uszczegółowienia zapisu § 6 rozporządzenia, zwłaszcza treści pkt 5. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Powiatu Stalowowolskiego nie określiła w sposób prawidłowy warunków do przyznania dodatku motywacyjnego, a tym samym zapis § 4 ust.2 pkt 8 badanej uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego. Z art.30 ust.6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zapis w § 5 ust.3, który określa, że „dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje również zastępującemu dyrektora wicedyrektorowi, a w szkole, w której nie utworzono stanowiska wicedyrektora – innemu nauczycielowi tej szkoły wyznaczonemu przez organ prowadzący do zastępowania dyrektora szkoły, dłużej niż dwa miesiące, z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy”. Ten zapis jest sprzeczny z treścią art.39 ust. 1 Karty Nauczyciela określającym, że „Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.”. Wobec takiego zapisu ustawowego kwestionowany zapis regulaminu jest istotnym naruszeniem prawa i wykracza poza dyspozycję ustawową do określania wysokości stawek i szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego dla nauczycieli ustanowioną dla rady powiatu tj. art.30 ust.6 pkt 1 w/w ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 18.11.2008 r. sygn.akt IV SA/Wr

372/08, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21.09.2022 r. NK-IV.4131.120.2.2022 GD).

Organ nadzoru kwestionuje również w całości § 7 dotyczący ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Odesłanie w tym zakresie do przepisów, o których mowa w § 2 rozporządzenia nie wypełnia dyspozycji ustawowej upoważniającej radę powiatu do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Rada powiatu 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 umożliwiać 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 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 (§ 5 ust.3 regulaminu) ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego i winien w całości wypełnić normę kompetencyjną (§ 7 regulaminu). Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić, iż uchwała Rady Powiatu Stalowowolskiego Nr XLII/314/2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie Regulaminu określającego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego wysokość stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że wskazane wyżej zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Rada nie posiada kompetencji aby ten katalog kompetencji rozszerzać lub zawężać wobec czego, zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą, przekroczenie kompetencji ustawowych przez radę lub niewypełnienie w całości normy kompetencyjnej jest kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z 22.06.2020, sygn..akt II SA/Wr 87/20)..

W związku z powyższym z uwagi na to, że w przypadku wskazanych wyżej przepisów ustaw doszło do ich naruszenia w sposób istotny i w związku z niewypełnieniem delegacji ustawowej art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela, skutkuje to stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru