



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 września 2020 r.

Poz. 3482

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.238.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 5. ust.1 w zakresie słów „w ramach środków przyznanych szkole uchwałą budżetową gminy”, § 5 ust.3-6, § 6 ust.1 pkt b), § 7 ust. 2 -5, § 8 ust.2-4 i § 13 uchwały Nr XXIV/232/20 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Ropczyce.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXIV/232/20 z dnia 24 lipca 2020 r. Rada Miejska w Ropczycach uchwaliła regulamin określający wysokość i warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość nagród ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Ropczyce..

Przytoczony w podstawie prawnej powyższej uchwały przepis art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, 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.

Z powyższego przepisu wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający 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.

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.

Ponadto w uchwale rady gminy nie można powtarzać norm określonych w ustawie, co wynika z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Tymczasem, w uchwale określono terminy wypłaty dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, które to terminy zostały już określone w art. 39 ust.3 i 4 Karty Nauczyciela.

Istotnie naruszającymi prawo są regulacje dotyczące określenia okresów, w jakich przysługują bądź nie przysługują dodatki do wynagrodzenia z uwagi na to, że przedmiotowa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego przez art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Należy zauważyć, że 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. Jeżeli chodzi o okresy, w których przysługuje bądź nie przysługuje wynagrodzenie, jak również zasady jego wypłacania, to stanowią o tym przepisy Karty Nauczyciela i w zakresie w niej nieuregulowanym przepisy Kodeksu Pracy (art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wprowadzenie do regulaminu nauczycieli norm, które już obowiązują w aktach prawnych rangi ustawy, nie jest realizacją normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie traktują one ani o wysokości dodatków do wynagrodzenia, ani o szczegółowych warunkach ich przyznawania. 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.

Brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia zapisów określających podmiot przyznający dany składnik wynagrodzenia. Są one bowiem przyznawane w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle art. 31 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, do jakich bezspornie zalicza się szkoły (przedszkola), czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Stosownie zaś do art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Przy czym czynności te wobec dyrektorów szkół wykonuje wójt, burmistrz, prezydent gminy (art. 30 ust.2 pkt 5 u.s.g. w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Tym samym Rada Gminy w ramach delegacji wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie była uprawniona do unormowania ww. kwestii.

Ponadto w przedmiotowej uchwale szereg innych zapisów wprowadzonych przez radę, przekracza upoważnienie ustawowe.

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). W § 6 tego aktu określono ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Wprowadzone w § 6 regulaminu uchwalonego na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, niektóre warunki 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 uszczegółowienie warunków określonych w tym rozporządzeniu. Brak podstaw do przyznawania dodatku motywacyjnego za doskonalenie zawodowe, gdyż jest to obowiązkiem nauczyciela a nie kryterium przyznania dodatku. Ustanowienie przez Radę dodatkowych, nieprzewidzianych przepisami prawa kryteriów przyznania dodatku motywacyjnego, nie mieści się w pojęciu „szczegółowych warunków przyznawania dodatku”, co oznacza, że powyższe regulacje nie odpowiadają zakresowi delegacji ustawowej.

Również przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest wprowadzenie zapisu w § 5 ust. 1, że przyznanie dodatku motywacyjnego jest uzależnione od środków przyznanych szkole uchwałą budżetową gminy.

Z kolei w § 7 rada określiła m.in. przesłanki, które powinno się uwzględnić przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie takiego zapisu przekracza ustawową delegację wynikającą z art.30 ust. 6 Karty Nauczyciela i § 5 powołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego MEN, które to wskazują jako jedyne kryterium przyznania dodatku funkcyjnego funkcję pełnioną przez danego nauczyciela. Nie można zatem uzależniać wysokości przedmiotowego dodatku od dodatkowych, niezwiązanych z pełnioną funkcją przesłanek, jak uczyniono to w regulaminie. Kolejnym przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej są zapisy, w których Rada normuje prawa do dodatku funkcyjnego, w tym okresy, w których nauczycielowi przysługuje uprawnienie do tego dodatku i te sytuacje, w których rzeczony prawo nie przysługuje. Warto również zauważyć, że stosownie do brzmienia art. 38 KN, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. Z kolei art. 39 ust.1 tej ustawy stanowi, że „zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy 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 powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa i nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński