



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 8 marca 2013 r.

Poz. 1101

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.173.13 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 lutego 2013 r.

Działając na podstawie art. 79 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność** załącznika do **uchwały Nr XXXV/281/2013** Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych oraz w placówka opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Powiat Nowowiejski, w części dotyczącej:

- w § 10: ust. 2 w zakresie sformułowania „jakość pracy szkoły”, ust. 7 i ust. 8,
- w § 11: ust. 3, ust. 9 pkt 3 w zakresie sformułowania „i 3” i ust. 12,
- § 12 ust. 3 i ust. 9,
- § 13 ust. 7 i ust. 9 oraz
- § 14 ust. 2

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa we wstępie, powołując się na art. 30 ust. 6, ust. 6a i art. 54 ust. 3 i ust. 7 w związku z art. 91d pkt 1 oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego za pracę w dniu wolnym od pracy, po uzgodnieniu z nauczycielskimi związkami zawodowymi Rada Powiatu uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Nowomiejski, stanowiący załącznik do uchwały.

W § 10 ust. 2 Regulaminu, Rada wskazała, warunki jakie przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego bierze się pod uwagę, wśród nich znalazła się – jakość pracy szkoły.

Stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34.

Rada Powiatu na podstawie tego przepisu winna ustalić, m.in. szczegółowe warunki przyznawania dodatku funkcyjnego. Dokonując jednak regulacji w tym zakresie Rada wprowadziła, w ramach szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku, oprócz warunków związanych z pełnieniem tych funkcji również, m.in. taki warunek, jak jakość pracy szkoły, który w ocenie organu nadzoru pozostaje w sprzeczności z intencją ustawodawcy i nie stanowi stricte warunku związanego z dodatkiem funkcyjnym. Dodatek ten traktować należy, jako dodatek związany ze sprawowaną funkcją, na co wskazują zapisy § 5 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.

Zgodnie z jego brzmieniem do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, zwanej dalej "szkołą", albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; sprawowanie funkcji: wychowawcy klasy doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu.

Mając zatem na uwadze zakres swobody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom składników wynagrodzenia wynikający z przepisów ustawy Karta Nauczyciela oraz wyżej powołanego rozporządzenia należy uznać, iż warunki wskazane w sentencji rozstrzygnięcia za sprzeczne z cytowanym § 5 rozporządzenia.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r., w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność m. im zapisów dotyczących warunków lokalowych i środowiskowych w jakich funkcjonuje szkoła, wskazując, iż dodatek funkcyjny związany jest ze sprawowaną funkcją w związku z czym jego wysokość nie powinna być uzależniona od czynników mogących warunkować wysokość dodatku motywacyjnego, którego specyfiką jest zależność od wyników pracy szkoły lub nauczyciela.

W § 10 ust. 7 Regulaminu, Rada postanowiła, iż nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych nie przysługuje z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie.

Zapis ten stanowi modyfikację na niekorzyść nauczyciela regulacji zawartej w § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 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, zgodnie z którą nauczycielom, którzy w dniu wolnym od pracy realizują zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze, a nie otrzymują za ten dzień innego dnia wolnego, przysługuje odrębne wynagrodzenie za każdą godzinę pracy obliczane jak za godzinę ponadwymiarową. Regulacja zawarta w kwestionowanym § 10 ust. 7 Regulaminu prowadzi do sytuacji, w której nauczyciel na stanowisku kierowniczym wykonujący pracę w dzień wolny od pracy będzie traktowany gorzej, niż nauczyciel niezajmujący takiego stanowiska. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy Karty Nauczyciela wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw jest składnikiem wynagrodzenia nauczycieli. Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe, powyższe nie mieści się w upoważnieniu zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten upoważnia jedynie Radę do ustalenia szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a nie do wprowadzenia warunków przyznania prawa do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, czy też pozbawianie prawa do wynagrodzenia. Ponadto należy wskazać, iż art. 80 kodeksu pracy wyraźnie stanowi, że wynagrodzenie należy się za wykonaną pracę. Pozbawienie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe chwieje fundamentalną zasadą prawa pracy - ekwiwalentności świadczeń. W związku z powyższym za niedopuszczalne należy uznać także pozbawienie wynagrodzenia nauczycieli sprawujących w dniu wolnym od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt: IV SA/Wr 179/08.

W § 11 Regulaminu zawarte zostały regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego, w ust. 3 Rada postanowiła, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach dodatek motywacyjny może zostać przyznany na okres krótszy niż 6 miesięcy. Zapis ten, zdaniem organu nadzoru, jest mało precyzyjny, a ponadto w istocie prowadzi do przekazania, bez ustawowego upoważnienia, kompetencji podmiotowi przyznającemu ten dodatek w zakresie określenia uzasadnionych przypadków, w których to dodatek motywacyjny może być przyznawany na okres krótszy niż 6 miesięcy. Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, w tym dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku. Zatem, gdy intencją Rady Powiatu była możliwość przyznawania dodatku funkcyjnego na okres krótszy niż 6 miesięcy, to ona winna określić szczegółowe warunki, kiedy dodatek ten może być przyznany. Niezależnie od powyższych warunków należy jednak wskazać, iż zapisy aktów normatywnych, w tym również aktów prawa miejscowego winny być precyzyjne i jednoznaczne. Przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto, kiedy i jak

powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne.

W § 11 ust.9 pkt 3 Regulaminu, wskazano iż przyznanie dodatku motywacyjnego jest uzależnione od zaangażowanie w realizację czynności i zajęć o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z § 6 pkt 4 wyżej powołanego rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela. Rozszerzenie przez Radę Powiatu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego o warunek zaangażowania w realizację czynności i zajęć, o których stanowi art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1982 r. - Karta Nauczyciela jest sprzeczne z treścią powołanego § 6 pkt 4 rozporządzenia.

W § 12 ust. 3 Regulaminu Rada Powiatu określając, co należy rozumieć przez godziny doraźnego zastępstwa, zmodyfikowała zapis art. 35 ust. 2a ustawy Karta Nauczyciela, co stanowi naruszenie zasady wynikającej z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908).

Zgodnie z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów i rozporządzeń. Przepis ten wprowadza zasadę, z której wynika zakaz regulacji tego, co zostało już uregulowane wcześniej przez ustawodawcę i stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Naruszenie tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Również modyfikowanie zapisów ustawowych przez akt niższego rzędu jest naruszeniem tej samej rangi. Na zakaz powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych wskazuje również § 118 powołanego rozporządzenia, który to stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Przepis ustawy powtórzony w akcie wykonawczym jest normatywnie zbędny i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w utrwalonym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 r., potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Na uwagę zasługuje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrok z dnia 14 października 1999 r, w którym stwierdzono, że uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. "Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy." Ponadto z upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie wynika uprawnienie do definiowania pojęć w uchwalanym na jego podstawie regulaminie.

Postanowienia zawarte w § 13 ust. 7 i 9 Regulaminu również nie mieszczą się w upoważnieniu zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, w których Rada określiła sytuacje, kiedy dodatek za warunki pracy nie przysługuje, a także kiedy dodatek ten jest wypłacany. Rada bowiem, w ramach powyższego upoważnienia, winna określić w regulaminie (...), jedynie wysokość oraz warunki przyznawania m.in. dodatku za warunki pracy.

Rada Powiatu dokonując regulacji dotyczącej dodatku za warunki pracy, na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, nie posiada upoważnienia do wskazania, kiedy ten dodatek nie przysługuje, wynika to bowiem z obowiązujących przepisów w tym, m.in. z przepisów ustawy Karta Nauczyciela.

Kwestia sposobu wypłaty składników wynagrodzenia została uregulowana w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca.

Ustawa Karta Nauczyciela rozstrzyga zatem, w jaki sposób – z góry, czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9.11.2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 560/06.

Powyższe uwagi dotyczące sposobu wypłaty wynagrodzenia odnoszą się również do § 10 ust. 8, § 11 ust. 12 oraz § 12 ust. 9 Regulaminu.

W § 14 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, iż do okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia we wszystkich zakładach pracy, bez względu na sposób ustania stosunku pracy.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia, o którym mowa na wstępie, do okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia we wszystkich zakładach pracy oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Treść § 14 ust. 2 Regulaminu nie uwzględniono innych okresów, o czym mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresów pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, co powoduje, iż jest on mniej korzystny dla nauczyciela.

Kwestionowany zapis ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 k.p., w szczególności chodzi o ustanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a odnośnie do unormowań z zakresu prawa pracy, dodatkowo o rozwiązania nie mniej korzystne dla pracowników od postanowień wynikających z przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z powodu jego niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty otrzymania za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Wojewoda
w/z
Jan Maścianica
Wicewojewoda