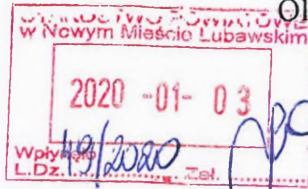




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131. 657 .19



Olsztyn, dnia 30 grudnia 2019 r.

BR /
Dawid / 03. 01. 2020

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2019 r., poz. 511 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** załącznika do uchwały Nr XIV/85/2019 Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Nowomiejski, w części dotyczącej:

- art. 1: § 2 ust. pkt 1 w zakresie sformułowania: ...”a także wysokości oraz szczegółowe zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego” i ust. 2,
- art. 2 § 4, § 5 i § 6,
- art. 3 § 8, w § 9 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”itd.”, ust. 8,
- art. 4 § 10 ust. 4, ust. 7, ust. 10 pkt 4-6, w ust. 11 pkt 1, lit. a w zakresie sformułowania: „itp.”, lit e i pkt 1, pkt 2, pkt 4 w zakresie w sformułowania ;..”a w szczególności”,
- art. 5 § 11 ust. 1, ust. 5, ust. 6 i ust. 7,
- art. 6 § 12 ust. 4 i 6,
- art. 7 § 13 ust. 2 ,
- art. 8 § 14 i § 15.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, powołując się na art. 30 ust. 6, ust. 6a ustawy Karta Nauczyciela w związku z art. 91d pkt 1, art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo oświatowe oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego za pracę w dniu wolnym od pracy, w uzgodnieniu z nauczycielskimi związkami zawodowymi, Rada Powiatu uchwaliła Regulamin wynagradzania nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Nowomiejski, stanowiący załącznik do uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury oraz poglądami doktryny, akty prawa miejscowego, stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą. Rada wykonująca kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia

ustawowego (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1061/15).

Trybunał Konstytucyjny sformułował w tym zakresie również szereg zasad, których należy przestrzegać tworząc akty normatywne rangi podustawowej, wskazując, m.in. iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Nie podlega też ono wykładni rozszerzającej, ani celowościowej.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, 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. 33-34a,

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 w ust. 3.

Ponadto, kwestie przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

W art. 1 § 2 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, Rada określiła, co należy rozumieć pod pojęciem Regulaminu, wskazując iż Regulamin określa także (...) wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

W związku z nowelizacją ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. zm.), na mocy art. 76 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203), z dniem 1 stycznia 2018 r. uchylone zostały regulacje Karty Nauczyciela, dotyczące prawa do dodatku mieszkaniowego dla nauczyciela zatrudnionego na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, posiadającego kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, a którego wysokość była uzależniona od stanu rodzinnego nauczyciela i mogła być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony (art. 54 ust. 3 i 6 ustawy Karta Nauczyciela). Powyższy przepis jest zatem bezprzedmiotowy i zbędny.

W § 2 ust. 2 art. 1 Regulaminu, Rada postanowiła, iż nauczycielowi zatrudnionemu w niepełnym wymiarze czasu pracy poszczególne składniki wynagrodzenia przysługują w części proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy, o ile postanowienia niniejszego Regulaminu lub przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Rada Powiatu, wprowadzając powyższą regulację przekroczyła kompetencje, wynikające z ww. art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Organ prowadzący szkołę nie jest bowiem upoważniony do decydowania o całości wynagrodzenia, na które składają się elementy wymienione w art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, a jedynie o tych składnikach, których regulację powierzył radzie ustawodawca w art. 30 ust. 6 ustawy.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień art. 8 § 14 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, iż nauczycielom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przysługują świadczenia w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zatrudnienia. Odnosząc się ponadto do regulacji art. 8 § 14 Regulaminu należy wskazać, iż Rada posłużyła się ogólnym pojęciem świadczenia, natomiast ustawodawca w art. 30 ust. 6, w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, wyłącza szereg świadczeń z regulacji regulaminowej.

Rada Powiatu przekroczyła również kompetencję ustawową, wynikającą z ww. przepisu, w ramach wprowadzonych regulacji w: art. 2 § 4, § 5, § 6, art. 3 § 8 i art. 5 § 11 ust. 6 Regulaminu, wprowadzając normy odnoszące się do materii uregulowanej w ustawie Karta Nauczyciela, w: art. 30 ust. 1, art. 47, art. 48, art. 53a, art. 54, art. 87, rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego za pracę w dniu wolnym od pracy - § 2, § 10. Zakwestionowane regulacje Regulaminu mają charakter informacyjny i nie powinny zatem znaleźć odzwierciedlenia w postanowieniach Regulaminu, którego zakres uregulowania został określony przez ustawodawcę w formie katalogu zamkniętego.

Odnosząc się do przepisów regulujących dodatek motywacyjny, należy wskazać, iż upoważnienie dotyczące dodatku motywacyjnego, przyznane organowi stanowiącemu ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że katalog szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, musi mieć charakter zamknięty. Po dokonaniu oceny, przez uprawniony podmiot, który stwierdzi, że nauczyciel spełnił określone przez radę kryteria do przyznania mu dodatku motywacyjnego, jest on obowiązany temu nauczycielowi dodatek przyznać. Nie może być w tym zakresie żadnej dowolności, ani uznaniowości, pozostawionej podmiotowi, który dodatek przyznaje.

W związku z tym, uchwalona regulacja, w części dopuszczającej przyjęcie, innych niż wskazane przez Radę warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, tj. przepisy art. 4 § 10 ust. 11 pkt 1, pkt 2, pkt 4 – w zakresie dotyczącym sformułowań: „a w szczególności”, stanowi przekazanie kompetencji bez ustawowego upoważnienia.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień, zawartych w art. 3 § 9 ust. 2 oraz art. 4 § 10 ust. 11 pkt 1 lit. a, dotyczących odpowiednio, określenia szczegółowych warunków uwzględnianych przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego oraz przyznawania dodatku motywacyjnego w zakresie sformułowania „itd” i „itp”.

Jednocześnie należy wskazać, iż do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, zgodnie z rozporządzeniem, należą takie aspekty jak osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym, osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze, wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

W konsekwencji, szczegółowe warunki uchwalane przez radę, winny być rozwinięciem warunków ogólnych, określonych w rozporządzeniu, jednakże nie mogą mieć charakteru „zwykłych” obowiązków pracowniczych, na danym stanowisku.

W ocenie organu nadzoru, takie czynniki jak poprawne stosowanie prawa oświatowego i prowadzenie dokumentacji szkolnej, zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy w szkole oraz prawidłowe prowadzenie spraw kadrowych w tym zatrudnianie nauczycieli (art. 4 § 10 ust. 10 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 Regulaminu), są podstawowymi obowiązkami dyrektora i nie mogą dodatkowo stanowić kryterium warunkującego przyznanie dodatku motywacyjnego w określonej wysokości.

W art. 4 § 10 ust.11 pkt 1 lit e Regulaminu, wskazano iż przyznanie dodatku motywacyjnego jest uzależnione od osiągniętych wyników dydaktycznych – podnoszenia umiejętności zawodowych poprzez udział w różnych formach kształcenia i doskonalenia zawodowego.

W ocenie organu nadzoru powyższy warunek nie mieści się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, określonych w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sport 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 art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela, w ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest realizować zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym.

Poza delegacją ustawową, pozostaje również przepis art. 3 § 9 ust. 8 Regulaminu, w którym Rada określiła okresy, w których dodatek funkcyjny nie przysługuje. Kwestionowane postanowienia Regulaminu, nie stanowią ani o wysokości dodatku, ani nie dotyczą szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że mieszczą się one w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród, które zostało zawarte w ustawie Karta Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii, w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Zgodnie z art. 80 zdanie 2 Kodeksu pracy, za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Przepis art. 91c ust.1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/OI 329/14, konkludując, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiąca upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków”, w żaden sposób nie mieści się jednak uprawnienie do określania przez radę gminy także jakichkolwiek warunków utraty tych dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków. Takie stanowisko również zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt: I OSK 180/09.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień art. 6 § 12 ust. 5 oraz art. 7 § 13 ust. 2 Regulaminu, w których Rada Powiatu odpowiednio postanowiła, iż dodatek za trudne warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą jest związany

oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlop wypoczynkowy oraz określiła okresy, za które przysługuje dodatek za wysługę lat.

Poza delegacją zostały również wprowadzone postanowienia art. 6 § 12 ust. 6 Regulaminu, które odnoszą się do określenia sposobu wypłaty dodatków za warunki pracy. Zgodnie z wyżej powołanym art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, Rada Powiatu winna określić jedynie stawki oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatku za warunki pracy, w tym pracy w trudnych warunkach.

W art. 4 § 10 ust. 4 i ust. 7 Regulaminu, Rada określiła miesięczną pulę środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych w poszczególnych szkołach oraz przyjęła, iż środki przeznaczone na dodatki motywacyjne dla danej szkoły powiększa się o środki na dodatki motywacyjne dla dyrektorów szkół.

Powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem kompetencji. Zgodnie bowiem z ww. art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, Rada Powiatu zobowiązana była do określenia wysokości stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania, natomiast kwestionowane postanowienia odnoszą się do ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na wypłatę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz dyrektorów szkół.

W art. 5 § 11 Regulaminu, określając w ust. 7 zasadę ustalania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub dni w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dnia ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia, określono w istocie, kiedy wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przysługuje i kiedy nie przysługuje. W ust. 5 § 11, określono przypadki traktowania niezrealizowanych godzin ponadwymiarowych, jako faktycznie odbytych.

Stosownie do wyżej powołanego art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw. Przyznawanie natomiast wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje na zasadach określonych w ustawie Karta Nauczyciela i Kodeksie pracy, do którego odsyła art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Do organu prowadzącego, zgodnie z wyżej powołanym przepisem, należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do ustalenia, kiedy nauczyciel zachowuje prawo lub traci uprawnienie do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, do czego zmiernie kwestionowane postanowienia Regulaminu. Ponadto należy wskazać, iż z kwestionowanej regulacji, wynika, iż w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu choć niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy (wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego, szkoleniowego). Zgodnie z art. 9 § 2 ustawy Kodeks pracy, postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników, niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Kielcach, sygn. akt: II SA/Ke 271/08 oraz WSA we Wrocławiu, sygn. akt: IV SA/Wr 274/05, WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/GL 364/09.

Postanowienia, zawarte w art. 5 § 11 ust. 1 Regulaminu, stanowią natomiast modyfikację art. 35 ust.2 ustawy Karta Nauczyciela, co w świetle ugruntowanego stanowiska judykatury stanowi istotne naruszenie prawa, naruszenie zasady wynikającej z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. 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. Ponadto należy podkreślić, iż z upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie wynika uprawnienie do definiowania pojęć w uchwalanym na jego podstawie regulaminie.

Również wprowadzona, w art. 8 § 15 Regulaminu regulacja wykracza poza delegację z art. 30 ust.6 ustawy Karta Nauczyciela.

Reasumując należy podkreślić, iż udzielona Radzie norma kompetencyjna, zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela ma szeroki zakres, nie oznacza to jednak dowolności w zakresie wprowadzonej regulacji, zaistniała zatem konieczność wyeliminowania postanowień wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z obrotu prawnego.

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.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Powiatu Nowomiejskiego

Starosta Nowomiejski


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chójecki