



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.412.2019

Rzeszów, 2019-11-12

| | |
|--|----------------|
| STANISŁAW PODKARPACZAK W JAROSŁAWIU BIURO PODAWCZE | |
| Wpł. dnia | 2019 - 11 - 14 |
| L. dz. _____ | |
| Przekazano _____ | Podpis _____ |

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 2019 r. poz.511 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Powiatu Jarosławskiego Nr XIII/116/2019 z dnia 11 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jarosławski w części dotyczącej §4 ust.2, §5 i §7.

UZASADNIENIE

W dniu 15 października 2019 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Powiatu Jarosławskiego Nr XIII/116/2019 z dnia 11 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jarosławski. Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego zauważa, że treść uchwały, rażąco narusza przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko: Uchwałę powyższą podjęto na podstawie art.30 ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.),

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 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 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 stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zapis w § 4 ust.2 i § 7, które określają odpowiednio jedynie górną granicę dodatku motywacyjnego i funkcyjnego, nie stanowiąc ustalenia wysokości stawki do czego jest zobowiązana rada powiatu na mocy art.30 ust.6 pkt1 Karty Nauczyciela. Dodatkowo należy zauważyć, że dodatek motywacyjny nie może być ustalony w odmiennej wysokości dla nauczycieli i innej dla dyrektora. Nie wypełnienie, przez wskazany w ustawie organ, delegacji ustawowej w całości stanowi w ocenie organu nadzoru rażące naruszenie prawa. Zdaniem organu nadzoru zapisy § 4 ust. 2 nie ustalają wysokości dodatku motywacyjnego w zależności od stopnia spełnienia kryteriów, tym samym nie wypełniono upoważnienia zawartego w normie zawartej w art. 30 ust. 6 ustawy, i niezgodnie z tą zasadą uzależniono wysokość dodatku motywacyjnego od pełnienia funkcji dyrektora w szkole.

Zapis, że kwota dodatku motywacyjnego nie może przekroczyć dla nauczyciela 30% a dla dyrektora 40% jego wynagrodzenia zasadniczego nie odzwierciedla wymogu ustawodawcy określenia wysokości dodatku motywacyjnego. Podobnie należy przyjąć, że ustalenie jedynie górnej granicy dodatku funkcyjnego dla dyrektora i innych stanowisk kierowniczych w szkole nie jest wypełnieniem normy kompetencyjnej przywołanej wyżej. Postanowienie to nie jest wystarczająco precyzyjne, bowiem wskazuje jedynie górną granicę wymiaru dodatków. W tym miejscu wskazać należy, iż organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 209/08 , zgodnie z którym z zapisów uchwały musi wynikać jasność regulacji prawnej określającej wysokość dodatków dla nauczycieli, tak ażeby organ przyznający dodatek jak i sami nauczyciele wiedzieli, jaka jest wysokość stawki dodatku. Przy czym uchwałodawca ma określić wysokość stawek dodatku dla nauczycieli, co wpływa na wysokość ich wynagrodzenia. Oczywistym jest, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od - do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona, regulująca wysokość wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stanowisko, że rada gminy nie może ograniczyć się w uchwale regulującej dodatek motywacyjny tylko do podania maksymalnej wysokości tego dodatku, ponieważ nie można takiej formy uznać za szczegółowe określenie wysokości stawki dodatku motywacyjnego, który może zostać przyznany zatrudnionym nauczycielom. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w badanym przypadku Rada Powiatu Jarosławskiego nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dodatku motywacyjnego, a tym samym przyjęty uchwałą regulamin nie wyczerpuje w pełni dyspozycji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, i jednocześnie skutkuje przeniesieniem uprawnień do ustalenia wysokości tego dodatku na dyrektora szkoły i starostę.

Organ nadzoru kwestionuje również w całości § 5 dotyczący warunków ustalania wysokości dodatku funkcyjnego dla dyrektora. W ocenie organu nadzoru z normy ujętej w art. 30 ust. 6 pkt 3 Karty Nauczyciela, wynika, iż w regulaminie wynagradzania nauczycieli dopuszczalne jest określenie czynników warunkujących wysokość dodatku funkcyjnego jednakże muszą być one wyliczone enumeratywnie (a nie przykładowo, przy użyciu sformułowania „między innymi”) i być związane z zakresem odpowiedzialności na danym stanowisku, dla którego przysługuje ten dodatek.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt: I OSK 2908 Sąd stwierdził, że dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko. Dodatek funkcyjny jest bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję określone w § 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości. Tymczasem określone w § 5 ust.1 regulaminu warunki mające wpływ na wysokość tego dodatku są wskazane jedynie przykładowo, a te odnoszące się do: liczby innych stanowisk kierowniczych czy złożoności zadań wynikających z zarządzania szkołą i uzyskiwanych efektów istotnie naruszają prawo, ponieważ nie odnoszą się do ww. kryteriów. Usunięcie zapisu ust.1 w § 5 skutkuje koniecznością zakwestionowania również ust.2, co prowadzi do konieczności stwierdzenia nieważności § 5 w całości.

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 ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego i winien w całości wypełnić normę kompetencyjną. Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić, iż uchwała Rady Powiatu Jarosławskiego Nr XIII/116/2019 z dnia 11 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz zasady wynagradzania za godziny nadwymiarowe, godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Jarosławski narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że 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 orzeczniczą, przekroczenie kompetencji ustawowych przez radę lub niewypełnienie w całości normy kompetencyjnej jest kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność § 4 ust.2, § 5 i § 7 uchwały Rady Powiatu Jarosławskiego Nr XIII/116/2019 z dnia 11 października 2019 r.

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

Otrzymują:

1/ Starosta Jarosławski,

2/ Przewodniczący Rady Powiatu Jarosławskiego.