

PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.151.2014.BG

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 4 , § 9, § 17, § 19 ust. 3, § 22, § 23, § 36 i § 38 Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zambrowski stanowiącego Załącznik do uchwały NR XXIII/168/14 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zambrowski.

UZASADNIENIE

W dniu 18 czerwca 2014 r. Rada Powiatu Zambrowskiego podjęła uchwałę NR XXIII/168/14 w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zambrowski, która w dniu 27 czerwca 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Dokonana analiza wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 17 lipca 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W załączniku do kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, Rada Powiatu Zambrowskiego określiła Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Zambrowski.

W § 4 ust. 4, § 17, § 19 ust. 3 oraz § 23 Regulaminu, Rada Powiatu wskazała terminy wypłacania odpowiednio: dodatku motywacyjnego, dodatku za warunki pracy, dodatku za wysługę lat oraz termin wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Tymczasem należy zwrócić uwagę na fakt, iż zasady wypłaty wynagrodzenia nauczycieli określone zostały wprost w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 j.t.). Ustawodawca nie przewidział dla rady kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu wynagradzania nauczycieli, początkowego oraz końcowego terminu wypłaty wynagrodzenia, a także ustalania czy będzie ono wypłacane z góry czy z dołu, gdyż regulacja taka zawarta jest w Karcie Nauczyciela (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., Sygn. akt IV SA/Wr 560/06).

Podkreślić należy, iż z przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela jednoznacznie wynika, że rada może określić wysokość dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. Wszelkie inne regulacje dotyczące tychże dodatków wykraczają poza przyznane ww. przepisem prawa kompetencje. Rada Powiatu natomiast w § 9 Regulaminu wskazała okoliczności, jakie należy brać pod uwagę przy ustalaniu „wielkości dodatku funkcyjnego”.

Tymczasem dodatek funkcyjny, jak wynika z samej nazwy, wypłacany jest w związku ze sprawowaną funkcją, zajmowanym stanowiskiem. 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. nr 22, poz. 181, z późn. zm.), określone zostały stanowiska oraz funkcje uprawniające do uzyskania dodatku funkcyjnego. Natomiast zarówno przepisy Karty Nauczyciela, jak i ww. rozporządzenie, nie przewidują ocennych kryteriów, od których uzależniona jest wysokość dodatku funkcyjnego (vide: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2009 r., Sygn. akt IV SA/Wr 300/09).

Ponadto stwierdzić należy, iż wprowadzone w § 22 Regulaminu uregulowanie stanowiące, iż wynagrodzenie przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane, pozostaje w sprzeczności art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela jak również z art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.). Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący w ramach regulaminu ustala szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Tym samym organ prowadzący nie otrzymał kompetencji do określenia okoliczności, w których wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw będzie przysługiwało. Ponadto na podstawie art. 80 Kodeksu pracy

wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, ale prawo pracy przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet jeżeli nie świadczy pracy. Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy. Tym samym kwestionowana uchwała nie może zawierać postanowień, które pozostają w sprzeczności z Kodeksem Pracy. Ponadto ustalenie przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w jakich przypadkach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nie można uznać za warunek obliczania bądź wypłacania tego wynagrodzenia (vide: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., Sygn. akt IV SA/Wr 274/05).

Również treść postanowień zawartych w § 36 Regulaminu, zgodnie z którym Rada Powiatu Zambrowskiego ustaliła, iż kryteria przyznawania i opiniowania nagród dyrektora szkoły określają wewnętrzne regulaminy nagradzania uzgodnione z Radą Pedagogiczną nie znajduje umocowania w przepisach prawa. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż taka regulacja jest sprzeczna z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela zgodnie z którym to do kompetencji organu prowadzącego szkołę – rady powiatu, należy ustalenie m.in. kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli. Natomiast zapis § 38 Regulaminu określający, iż nagroda Starosty Zambrowskiego może być przyznana nauczycielowi nie wcześniej niż po przepracowaniu dwóch lat w szkole, pozostaje w sprzeczności również z ustępem 2 ww. artykułu, zgodnie z którym nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż Rada Powiatu Zambrowskiego w przedmiotowym Regulaminie nie określiła szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, do czego była zobowiązana dyspozycją art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, w którym zawarto delegację dla organów prowadzących szkoły do określenia nie tylko szczegółowych warunków obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, ale również szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Podsumowując, naruszenia dokonane przez Radę Powiatu Zambrowskiego polegające z jednej strony na braku pełnej regulacji materii przekazanej przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie prawa miejscowego, z drugiej zaś na przekroczeniu we wskazanym zakresie przyznanego upoważnienia, stwierdzić należy, iż znajdują one odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowo – administracyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z dnia 29 maja

2009 r. (I OSK 180/09) stwierdził: „Należy bowiem pamiętać, iż skoro uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi konstytucyjne źródło prawa, jako akt prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), to zakres normatywnej treści tego aktu nie może w jakikolwiek sposób wykraczać poza ustawowo określony zakres treści przekazanych przez ustawodawcę do unormowania przez radę gminy nawet w przypadku, gdy jakiegokolwiek treści uchwały rady gminy nie pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi”.

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. 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. W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę i w związku z faktem, iż kryterium legalności zapisów uchwały wyznaczone przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakazuje stwierdzić nieważność tych postanowień, które pozostają w sprzeczności z prawem, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie objętym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Powiatowi prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Powiatu Zambrowskiego

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli