



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 3 we fragmencie „z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy, płatny od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu zastępstwa” uchwały Nr XXVI/307/22 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 23 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia, szczegółowe warunki ich przyznawania oraz kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Wrocławski.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego, na sesji w dniu 23 września 2022 r., podjęła uchwałę Nr XXVI/307/22 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia, szczegółowe warunki ich przyznawania oraz kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Wrocławski.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 27 września 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §1 pkt 3 we fragmencie „z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy, płatny od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu zastępstwa” z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 i art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.) oraz § 5 pkt 1 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 2014 r. poz. 416 ze zm.) polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającym z delegacji ustawowej oraz modyfikacji regulacji ustawowej.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu Wrocławskiego dokonała nowelizacji przepisów uchwały Nr XXIII/196/18 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia, szczegółowe warunki ich przyznawania oraz kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Wrocławski.

Przytoczony w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi upoważnienie dla organu prowadzącego szkołę będącego jednostką samorządu terytorialnego 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, 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.

Z interpretacji ww. przepisu wynika, że organowi prowadzącemu szkołę będącym jednostką samorządu terytorialnego została przydzielona norma kompetencyjna o stosunkowo szerokim zakresie zastosowania. Jednakże nie stanowi to podstawy do swobodnego i dowolnego ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle brać pod uwagę wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, że 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 (tak stanowi m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97). Organ uchwałodawczy, realizując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobligowany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania materii, która została już ustawowo uregulowana ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Rada Powiatu Wrocławskiego na mocy § 1 pkt 3 uchwały, dodała do § 7 ust. 1a uchwały zmienianej w postaci – *Dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielowi, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora lub wykonuje te obowiązki w zastępstwie, z przyczyn innych niż urlop, wypoczynkowy, płatny od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu zastępstwa.*

Powyższy przepis upoważnia do przyznania i wypłacenia nauczycielowi pełniącemu obowiązki dyrektora w trakcie nieobecności urzędującego dyrektora, spowodowanej okolicznościami, innymi niż urlop wypoczynkowy, dodatku funkcyjnego dopiero od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu zastępstwa.

W świetle normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego do podjęcia regulaminu wynagradzania w zakresie dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy, upoważniony jest wyłącznie do określenia wysokości ich stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. W ramach delegacji ustawowej art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela brak jest upoważnienia do określania warunków wypłacania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, w tym okresów ich wypłacania. W odróżnieniu od brzmienia art. 30 ust. 6 pkt 2 i pkt 3 Karty Nauczyciela, które upoważniają m. in. do określenia warunków wypłacania określonych w nich składników wynagrodzenia.

Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Co istotne ustawodawca wprost w przepisie art. 39 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 Karty Nauczyciela określił daty przeszerzegowania płacowego. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, który ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie: „*Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany 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.*”. Zgodnie zatem z brzmieniem art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela zmiana wysokości wynagrodzenia w związku z uzyskaniem prawa do dodatku funkcyjnego związanego z objęciem zastępstwa następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Po pierwsze, to sam ustawodawca określił moment przeszerzegowania płacowego i nie upoważnił organu prowadzącego, przepisem art. 30 ust. 6 t 1 Karty Nauczyciela, do określania warunków i okresów wypłacania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Po drugie,

organ prowadzący nie został upoważniony do określania okresów, za jakie nauczyciel jest pozbawiony wypłaty elementu wynagrodzenia, jakim jest wykonywanie czynności w zastępstwie, podczas nieobecności spowodowanej urlopem wypoczynkowym. Zakwestionowany zapis uchwały został podjęty z przekroczeniem normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, a nadto modyfikuje intencje ustawodawcy, określone ww. przepisem, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało 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.”

Wobec precyzyjnego określenia w tym przepisie momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego niedopuszczalnym jest modyfikowanie tej normy w drodze przepisu prawa miejscowego poprzez ustanowienie nieprzewidzianej przez ustawodawcę cezury czasowej, od której nauczyciel nabywa prawo do konkretnego składnika wynagrodzenia.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wydane, na podstawie m.in. art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela, rozporządzenie 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. W przypadku dodatku funkcyjnego dla funkcji określonych w § 5 wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, rada powiatu, jako organ prowadzący szkołę, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencji, ma uszczegółowić ogólne warunki przyznania tego dodatku. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków pozbawiania bądź nieprzyznawania prawa do tych dodatków. W § 5 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej i Sportu określił, że 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 Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły. Zarówno ustawodawca jak i Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie uzależnili prawa do dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono pełnienie obowiązków dyrektora w czasie nieobecności urzędującego dyrektora, od okresu sprawowania tego zastępstwa. Przepis prawa rangi ustawowej *expressis verbis* stanowi, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Zatem nauczyciel pełniący funkcję dyrektora, a więc określoną w § 5 pkt 1 rozporządzenia, niezależnie od okresu sprawowania tej funkcji, jest uprawniony przepisami prawa do otrzymania dodatku funkcyjnego. Organ stanowiący mocą art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela został upoważniony jedynie do określenia w regulaminie wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. Jednak w ramach warunków przyznawania dodatków określonych w akcie wykonawczym nie można nikogo prawa do dodatku pozbawić, skoro przysługuje on z mocy prawa.

Na skutek skierowanego do Rady Powiatu Wrocławskiego pisma, wskazującego na ww. stwierdzone istotne naruszenia prawa, Przewodniczący Rady Powiatu Wrocławskiego przesłał organowi nadzoru pismo Zarządu Powiatu Wrocławskiego z dnia 7 października 2022 r., znak: SP-EKS.4323.56.16.2022, w którym wniesiono o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski