



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/75/2016 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki w zakresie § 1 pkt 1), §4 - § 17 oraz § 20

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/75/2016 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki w zakresie § 1 pkt 1), §4 - § 17 oraz § 20.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r. Rada Powiatu Ząbkowickiego podjęła uchwałę Nr XIV/75/2016 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest Powiat Ząbkowicki, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały, Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie w zakresie § 1 pkt 1) i §4 - § 17 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. 2014 r., poz. 191 ze zm.), a ponadto podjęcie:

- 1) § 6 pkt 2) ppkt 10) uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela,
- 2) § 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela,
- 3) § 9 pkt 5 we fragmencie „(...) między innymi (...)” uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 i ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela,

- 4)§ 10 pkt 1) uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 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,
- 5)§ 10 pkt 2) i 3) uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela,
- 6)§ 11 pkt 4) uchwały z istotnym naruszeniem art. 34 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w związku z § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy,
- 7)§ 14 pkt 1) uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w związku z art. 20 ust. 6, art. 73 ust. 5, art. 84 i 91c ustawy Karta Nauczyciela oraz art. 81 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. , Nr 21, poz. 94 ze zm.),
- 8)§ 20 uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Wskazano także art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. 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 i 34,
- 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.

W myśl ust. 1 przywołanej dyspozycji wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1)wynagrodzenia zasadniczego;
- 2)dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- 3)wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4)nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.

W kontekście ustalania regulaminu wynagradzania nauczycieli w zakresie określania wysokości stawek i szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy istotne są regulacje objęte treścią Rozporządzenia Ministra Edukacji 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 treści § 12 uchwały postanowiono, że „Dodatek za uciążliwe warunki pracy przysługuje za prowadzenie zajęć określonych w § 9 rozporządzenia – w wysokości od 1% do 5% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.”

Badając legalność powyższego przepisu, stwierdzić należy że został sformułowany z naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, poprzez brak uregulowania jednego z obowiązkowych elementów regulaminu, tj. wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków za uciążliwe warunki pracy. Pismem NK-N.4131.193.3.2016.MK z dnia 11 lutego 2016 r. Organ Nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Żąbkowskiego o wyjaśnienie treści przywołanej powyżej regulacji, mogącej prowadzić do uznaniowości przy przyznawaniu przedmiotowego dodatku, zwłaszcza w kontekście konkretnych uregulowań uchwały odnośnie stawki procentowej przy przyznawaniu chociażby dodatku za pracę w trudnych warunkach (§ 11 pkt 3 uchwały). W odpowiedzi (pismo WPOR.4381.1.2016 z dnia 16 lutego 2016 r.) wskazano m. in., że „(...) na wniosek związków zawodowych wprowadzono zapis, że dodatek przysługuje w wysokości od 1 proc. (tak więc przysługuje każdemu nauczycielowi obligatoryjnie,...). Uznano, że dodatek za uciążliwe warunki pracy powinien mieć wysokość, która nie będzie stałą wartością procentową, bowiem już same uciążliwe warunki pracy są zmienne w zależności od grupy czy placówki.(...) Pozostawienie dyrektorom możliwości zmiany warunków płacy jest jednym z narzędzi do racjonalnego i gospodarnego zarządzania finansami placówki i nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami dot. wynagradzania nauczycieli).” O ile wprowadzenie minimalnej stawki przedmiotowego dodatku, czy też konieczność jego zmiennego charakteru nie budzi zastrzeżeń Organu Nadzoru, o tyle scedowanie – jak można wnioskować z ww. pisma Przewodniczącego Rady - na dyrektora szkoły ustalania konkretnej wysokości dodatku za uciążliwe warunki pracy, stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. W przywołanej dyspozycji ustawodawca, w sposób nie budzący wątpliwości, przypisał wyłącznej kompetencji Rady (tu: Powiatu) określenie w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. Tym samym, wprowadzając do uchwały przywołaną powyżej regulację, w sposób nieuprawniony pozostawiono dyrektorowi szkoły możliwość kształtowania materii zastrzeżonej do kompetencji Rady Powiatu.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, organ stanowiący winien nie tylko określić wysokość stawki dodatku za uciążliwe warunki pracy, ale również szczególne warunki jego przyznawania. Granice tychże z kolei wyznacza § 9 ww. rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...). Kompilacja obu przepisów prowadzi do wniosku, że warunki przyznawania nauczycielom dodatków za uciążliwe warunki pracy ogólnie wskazane w rozporządzeniu, winny znajdować swoje uszczegółowienie w regulaminach wynagradzania nauczycieli. Brak ich kompleksowego określenia stwarza konieczność wyeliminowania całości uregulowań w zakresie dodatku za uciążliwe warunki. To z kolei przekłada się na brak unormowań w zakresie dodatku za uciążliwe warunki dla nauczyciela, a w konsekwencji stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Tym samym, ze względu na wyeliminowanie zapisów uchwały dotyczących dodatku za uciążliwe warunki pracy i w konsekwencji brak regulacji co do jednego z obligatoryjnych składników regulaminu, należy stwierdzić nieważność całej uchwały w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, tj. § 1 pkt 1 i § 4-17, jako naruszającej w sposób istotny przepisy prawa. Jak stanowi bowiem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II GSK 357/11: „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można

wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

II

Poza kwestiami opisanymi w części I niniejszego rozstrzygnięcia, przesądzającymi o konieczności stwierdzenia nieważności § 1 pkt 1) i § 4 - § 17 uchwały, należy zwrócić uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały:

Ustalając w § 6 pkt 2) uchwały kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli nie będących dyrektorami, w ppkt 10) wskazano na „inne działania mające wpływ na poprawę jakości pracy szkoły, jej promocję i postrzeganie w środowisku”, co spowodowało ustanowienie otwartego katalogu przesłanek przyznawania przedmiotowego dodatku.

Tymczasem, zgodnie z kompetencją wynikającą z 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 ustawy Karta Nauczyciela.

Powyższe oznacza, że Rada wprowadzając przesłankę wskazaną w przywołanym powyżej § 6 pkt 2) ppkt 10) uchwały, wprowadziła w treści przedmiotowego regulaminu niedomknięty katalog warunków, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania dodatku motywacyjnego. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Powiatu dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Rada była zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Dodać należy także, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być realizowana zarówno w pełni, jak i w sposób nienaruszający innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W treści § 7 wskazano, że „Wysokość środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne, w przeliczeniu na jeden etat, wynosi procentowo w odniesieniu do stawki osobistego zaszeregowania nauczycieli: 1) 5% dla nauczycieli, 2) do 30% dla dyrektorów, wicedyrektorów, kierowników warsztatów, kierowników internatów, kierowników szkolenia praktycznego.”

Ustalając wysokość środków finansowych w uchwale Rady Powiatu, przekroczono kompetencję ustawową wynikającą z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Należy zgodzić się ze stanowiskiem o niedopuszczalności tego „aby w drodze celowościowych zabiegów interpretacyjnych traktować

art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela jako podstawę do ustanowienia w Regulaminie przepisu przewidującego zabezpieczenie finansowe dla wykonania postanowień regulaminowych dotyczących dodatku motywacyjnego. Zaznaczyć trzeba, że w judykaturze utrwalony jest pogląd, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej” (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 456/13, LEX nr 1604865).

Powyższe nie oznacza, że Powiat Ząbkowicki w ogóle nie może zabezpieczyć w planach finansowych szkół zakładanej ilości środków na wypłatę dodatków motywacyjnych. Podstawa ku temu powinna jednak wynikać z uchwały budżetowej powiatu i opracowanych na jej podstawie planów finansowych szkół. Zgodnie bowiem z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stosownie do art. 249 ust. 1 tej ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej, powinien przekazać podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Jednostki te dostosowują projekty swoich planów do uchwały budżetowej (art. 249 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Z przytoczonych przepisów wynika, że podstawa do ustalenia kwoty środków finansowych na dodatki motywacyjne winna wynikać z budżetu powiatu i opracowanych w oparciu o jego założenia planów finansowych szkół.

W rozdziale IV uchwały, regulującym dodatki funkcyjne, w treści § 9 pkt 5 postanowiono: „Wysokość dodatku funkcyjnego, w granicach stawek określonych tabelą, ustala dla dyrektorów starosta, a dla wicedyrektorów oraz innych nauczycieli uprawnionych – dyrektor szkoły, uwzględniając między innymi wielkość szkoły, jej warunki organizacyjne, złożoność zadań wynikających z funkcji kierowniczej, liczbę stanowisk kierowniczych w szkole, liczbę uczniów i oddziałów, warunki pracy szkoły, warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje.”

W powyższym sformułowaniu, poprzez użycie słów „między innymi” pozostawiono otwarty katalog przesłanek warunkujących wysokość dodatku funkcyjnego, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, z analogicznych przyczyn jak opisane na wstępie części II niniejszego rozstrzygnięcia w odniesieniu do otwartego katalogu przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego.

W § 10 pkt 1) uchwały postanowiono: „W razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków funkcyjnych określonych w § 9 ust. 1 i ust. 2 przysługuje dodatek wyższy”.

Dokonując oceny powyższego unormowania wskazać należy, że Karta Nauczyciela nie reguluje zasad przyznawania dodatku funkcyjnego. Wykaz stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego określa § 5 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...). Organ jednostki samorządu terytorialnego posiada w tym przypadku kompetencję do określenia zarówno stawek, jak i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

Zdaniem Organu Nadzoru unormowanie § 10 pkt 1) uchwały narusza postanowienia § 5 wskazanego rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...), zgodnie z którym 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.

W związku z powyższym uznać należy, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi oddzielnie za każdą sprawowaną funkcję czy zajmowane stanowisko, niezależnie od tego ile stanowisk piastuje lub funkcji sprawuje. Ustawodawca nie przewidział bowiem takiej sytuacji, w której w przypadku zbiegu kilku uprawnień do uzyskania dodatku funkcyjnego nauczycielowi przysługiwałby tylko jeden dodatek w najwyższej wysokości. Nie ma zatem podstaw prawnych do twierdzenia, że powierzenie nauczycielowi określonego stanowiska uniemożliwia w takim wypadku otrzymywanie więcej niż jednego dodatku funkcyjnego. Potwierdzeniem powyższego jest treść dyspozycji art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którą wysokość dodatków uzależniona jest „odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.”

Umieszczenie więc w § 10 pkt 1) uchwały zapisu przyznającego - w razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków funkcyjnych - prawo tylko do jednego, wyższego dodatku funkcyjnego, zostało dokonane bez upoważnienia ustawowego.

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 niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem 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.

Rada Powiatu Ząbkowickiego, stanowiąc w sposób szczegółowy odnośnie kwestii nieuregulowanych w materii ustawowej, nie może zawierać w uchwale zapisów, które nie znajdują potwierdzenia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu. Realizacja delegacji ustawowej związana jest więc z uregulowaniem tylko takich zagadnień, odnośnie których rada posiada upoważnienie przyznane przez ustawodawcę. W przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy dotyczy takich kwestii jak określenie wysokości stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). "Szczegółowe warunki" określone przez radę muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków przyznawania dodatków, określonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...).

W § 10 pkt 2) i 3) uchwały postanowiono:

- 2) Nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony, traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem tego okresu, a w razie wcześniejszego odwołania – z końcem miesiąca, w którym nastąpiło odwołanie, a jeżeli odwołanie nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.
- 3) Dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje nauczycielowi (wicedyrektorowi) od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu zastępstwa.

Kwestię zmiany wysokości wynagrodzenia nauczycieli, a więc również wchodzących w skład tego wynagrodzenia dodatków, ustawodawca uregulował w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z przedmiotową dyspozycją „Zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy 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”.

Wobec precyzyjnego określenia w tym przepisie momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego niedopuszczalnym jest

regulowanie tychże kwestii w drodze przepisu prawa miejscowego. W szczególności do działania takiego nie upoważnia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Wprowadzenie regulacji sankcjonujących wymiar czasowy formowania wynagrodzenia (chwil jego zmiany) nie może być traktowane jako określenie wysokości stawek dodatków wymienionych w art. 30 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy, jak również jako szczegółowy warunek przyznania tego dodatku – zwłaszcza w sytuacji, gdy wprowadzone unormowania odbiegają od obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych. Z porównania zapisów uchwały i ustawy można wyprowadzić bowiem wniosek, że zakresy ich unormowań różnią się od siebie.

Ponadto, odnosząc się do treści przywołanego powyżej § 10 pkt 3) stwierdzić należy, że o ile w przypadku wicedyrektora szkoły, przyznanie dodatku funkcyjnego od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po jednym miesiącu zastępstwa, nie budzi zastrzeżeń Organu Nadzoru – z racji odrębnego dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora (który sam w sobie obejmuje również zastępowanie dyrektora szkoły) – o tyle przyjęcie takiej regulacji w stosunku do pozostałych nauczycieli jest, w świetle obowiązujących przepisów, nieuzasadnione.

Zważywszy na zasadę legalizmu należy dodać, że powtarzanie i modyfikowanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

W § 11 pkt 4) uchwały postanowiono: „W razie zbiegu tytułów do dwóch lub więcej dodatków za trudne warunki pracy nauczycielowi przysługuje prawo do jednego, wyższego dodatku za trudne warunki pracy.”

W myśl art. 34 ustawy Karta Nauczyciela, nauczycielom pracującym w trudnych warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy. W rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...) określony został wykaz prac wykonywanych w trudnych warunkach (§ 8 rozporządzenia). Wykładnia literalna i celowościowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że dodatki za pracę w warunkach trudnych przysługują nauczycielowi oddzielnie za każdą godzinę zajęć lekcyjnych przeprowadzonych w okolicznościach wskazanych w § 8 rozporządzenia. Ustawodawca nie przewidział, by w razie zbiegu prawa do kilku dodatków nauczycielowi przysługiwał tylko jeden z nich. Ograniczenie uprawnień tylko do jednego dodatku za pracę w trudnych warunkach, jest de facto pozbawieniem prawa do pozostałych dodatków z tego tytułu.

W § 14 pkt 1) uchwały postanowiono: „Dodatek za warunki pracy przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego.”

W powyższym unormowaniu Rada określiła kiedy i w jakich okolicznościach przysługuje dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy. Przepis regulaminu, wedle którego dodatek za warunki pracy przysługuje za godziny faktycznie zrealizowane oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego. Warunki pracy nauczyciela, które prawodawca uznał za trudne i uciążliwe zostały jednoznacznie wskazane w § 8 i § 9 rozporządzenia w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia (...). Obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest zaś określenie w regulaminie wysokości stawek dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych warunków ich przyznawania (art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela). Tymczasem kwestie samego prawa do wynagrodzeń oraz związanych z tym dodatków uregulowane zostały

w przepisach rangi ustawowej. Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 80 Kodeksu Pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje wynagrodzenie tylko wówczas, gdy przepisy prawa tak stanowią. Zatem to przepisy Kodeksu Pracy rozstrzygają jakie wynagrodzenie i w jakiej wysokości przysługuje za czas niewykonywania pracy. Zgodnie z art. 81 Kodeksu pracy pracownikowi za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotowy do jej wykonywania i doznał przeszkód do jej wykonywania z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, przysługuje wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszeregowania. Z kolei jeżeli chodzi o kwestie prawa do określonych składników wynagrodzenia Karta Nauczyciela przewiduje, że:

- nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54, do czasu wygaśnięcia stosunku pracy (art. 20 ust. 6)
- nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54 (art. 73 ust. 5),
- wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela w okresie zawieszenia w pełnieniu obowiązków może ulec ograniczeniu, a tymczasowo aresztowanego ulega ograniczeniu najwyżej do połowy, w zależności od stanu rodzinnego nauczyciela, poczynwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zawieszenie. W okresie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nie przysługują dodatki oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. W okresie odbywania kary pozbawienia wolności nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie (art. 84).

Powyższe oznacza, że wskazana regulacja uchwały nakłada się na materię już uregulowaną w ustawie. Jest to zabieg niedopuszczalny, ponieważ możliwość regulowania aktem prawa miejscowego poszczególnych spraw uregulowanych już w ustawach, uzależniona jest od jednoznacznego upoważnienia ustawowego. Należy również zauważyć, że już samo wierne powtarzanie przepisów ustawowych w aktach normatywnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego jest praktyką zasadniczo niedopuszczalną. "Informowanie" w akcie podustawowym o treści aktu wyższego rzędu nie należy do funkcji, jaką akt podustawowy pełni w systemie prawa (zob.: wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego" 1993 nr 2, poz. 44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, "Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2000 nr 1, poz. 17; wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, "Finanse Komunalne" 2003 nr 4 s. 53; wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., Lex Polonica nr 364460; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 października 2004 r., IV SA/ Wr 505/04, nie publ.; wyrok WSA w Gliwicach z 11 września 2006 r., II SA/GL 1058/95, Lex Polonica nr 1519187). Wprowadzenie do tekstu uchwały parafrazy przepisu ustawowego narusza także § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908). Zgodnie z przywołaną powyżej dyspozycją § 118 „W rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych”, natomiast z treści § 143 wynika, że „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, (...)”. Przedstawione stanowisko wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2009 roku sygn. akt IV SA/Wr 94/09.

W § 20 przepisów końcowych uchwały wskazano, że „W sprawach nieuregulowanych w regulaminie zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie oraz przepisy prawa pracy”.

Oceniając legalność przywołanej regulacji, stwierdzić należy, że stanowienie w akcie prawa miejscowego o obowiązywaniu czy stosowaniu ustaw i rozporządzeń, stoi w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 stanowi

natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię. Tezę tę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada powiatu nie może w akcie prawa miejscowego – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – zastrzegać, które przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. Przyjąć trzeba, że podobną zasadę odnieść należy do rozporządzeń, które w hierarchii źródeł prawa również znajdują się wyżej od aktów kierownictwa wewnętrznego. W związku z tym uznać należy, że analizowany § 20 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

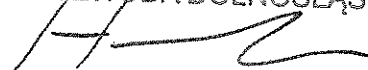
Ustanowiony w Konstytucji zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Postanowień § 20 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przesądzać o stosowaniu aktów prawa powszechnie obowiązującego, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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



Paweł Hreniak

