

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 24 września 1998 r.
III ZP 6/98

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Roman Kuczyński, Zbigniew Myszkowski (współsprawozdawca), Teresa Romer, Walerian Sanetra (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Witolda Bryndy, w sprawie z powództwa Barbary J.-S. przeciwko Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w T. o zapłatę, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1998 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 6 marca 1998 r. [...]

Czy nauczycielowi zatrudnionemu w poradni psychologiczno-pedagogicznej w okresie od 1 kwietnia 1993 r. do 31 marca 1997 r. przysługiwał dodatek do wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach określony w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Nauczycielowi zatrudnionemu w poradni psychologiczno-pedagogicznej przysługiwał w okresie od 1 kwietnia 1993 r. do 31 marca 1997 r. dodatek do wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach określony w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

Przedstawiając powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne, zwykły skład Sądu Najwyższego szczegółowo wskazał powody powstałych wątpliwości interpretacyjnych i przyczynę skierowania zagadnienia prawnego do

rozpoznania przez skład powiększony, jak również dość jednoznacznie określił swoje stanowisko w sprawie.

Z uzasadnienia postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne w szczególności wynika, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) nauczycielom pracującym w trudnych i uciążliwych warunkach pracy oraz w warunkach szkodliwych dla zdrowia przysługiwały z tego tytułu dodatki. Wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania dodatku oraz szczegółowe zasady wypłaty tego dodatku określał Minister Oświaty i Wychowania w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych (art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela). Na podstawie tej delegacji zostało wydane zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 31 lipca 1982 r. w sprawie wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy oraz zasad wypłacania dodatków z tytułu pracy w tych warunkach (Dz. Urz. MOiW Nr 11, poz. 98 ze zm.), które w § 2 pkt 12 uznawało za pracę w trudnych warunkach prowadzenie przez nauczycieli poradni wychowawczo-zawodowych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych zajęć grupowych i indywidualnych, wynikających z realizacji zadań diagnostycznych, terapeutycznych, doradczych i korekcyjnych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że w pojęciu poradni wychowawczo-zawodowych mieściły się także poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Regulacja ta zastąpiona została przez przepisy zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lipca 1997 r. w sprawie wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy oraz szczegółowych zasad wypłacania nauczycielom dodatku z tytułu pracy w tych warunkach (M.P. Nr 47, poz. 456), które również (§ 1 pkt 16) uznaje za pracę w trudnych warunkach prowadzenie przez nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz poradni specjalistycznych zajęć grupowych i indywidualnych wynikających z realizacji zadań diagnostycznych, terapeutycznych, doradczych i profilaktycznych.

Obok tego Karta Nauczyciela w art. 36 (według obecnej numeracji jest to art. 31 Karty Nauczyciela, jednolity tekst: Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357) przewidywała i przewiduje wydawanie przez Ministra Edukacji Narodowej aktu wykonawczego (zarządzenia, rozporządzenia) określającego wysokość stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe oraz zasad zaszeregowania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli. Na podstawie tej delegacji wydane zostało (między innymi) zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 29, poz. 222 ze

zm.). W § 1 ust. 1 pkt 9 postanawiało ono, że nauczycielom i wychowawcom przysługuje dodatek za trudne warunki pracy w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli wojewódzkich i terenowych poradni wychowawczo-zawodowych oraz ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. W tym zakresie istniała więc zgodność między aktami wykonawczymi wydanyymi na podstawie delegacji z art. 34 ust. 2 i 31 Karty Nauczyciela. Ten stan prawny uległ zmianie z dniem 1 kwietnia 1993 r. W dniu tym weszło w życie zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 kwietnia 1993 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wynagrodzenia nauczycieli (M.P. Nr 23, poz. 239). Zarządzeniem tym wprowadzono nowe brzmienie przepisu § 16 zarządzenia z dnia 21 lipca 1989 r., pomijając w nim nauczycieli i wychowawców poradni wychowawczo-zawodowych jako uprawnionych do dodatku za pracę w trudnych warunkach. Wówczas też zaprzestano wypłacania tego dodatku nauczycielom poradni psychologiczno-pedagogicznych. Stan taki utrzymywał się w okresie obowiązywania zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 lutego 1994 r. w sprawie wynagrodzenia nauczycieli (M.P. Nr 10, poz. 80) oraz zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie wynagrodzenia nauczycieli (M.P. Nr 31, poz. 366). Przepisy tych zarządzeń nie przewidywały dodatku za pracę w warunkach trudnych dla nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych i dodatek taki nie był im wypłacany.

Kolejnej zmianie stan prawny uległ z dniem 1 kwietnia 1997 r. w następstwie wejścia w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagrodzenia nauczycieli (Dz. U. Nr 29, poz. 160). W § 14 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenie to wyraźnie przyznało nauczycielom poradni psychologiczno-pedagogicznych dodatek za pracę w trudnych warunkach w kategorii pierwszej. W związku z tym dodatek taki zaczęto wypłacać nauczycielom zatrudnionym w takich poradniach.

Powstałym na tym tle problemem, a mianowicie zaniechania wypłacania w okresie od 1 kwietnia 1993 r. do 31 maja 1997 r. dodatków za pracę w trudnych warunkach nauczycielom poradni psychologiczno-pedagogicznym, zajmowało się Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym, wydając w tej kwestii postanowienie z dnia 6 września 1996 r., KAS 1/96 (OSNAPiUS 1997 nr 7 poz. 121). Stwierdzono w nim, że nauczycielom pracującym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych przysługuje na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982

r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) w związku z § 10 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 1992 r. w sprawie zasad udzielania uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej (Dz. Urz. MEN Nr 6, poz. 10) z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach (§ 2 pkt 12 zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 31 lipca 1982 r. w sprawie wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy oraz zasad wypłacania dodatku z tytułu pracy w tych warunkach, Dz. Urz. MOiW Nr 11, poz. 98 w brzmieniu ustalonym zarządzeniem nr 44 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 czerwca 1989 r., Dz. Urz. MEN Nr 5, poz. 44) dodatek do wynagrodzenia zasadniczego według zasad określonych w zarządzeniu z dnia 31 lipca 1982 r. Orzeczenie to nie wiązało stron. W jego uzasadnieniu podniesiono, że zgodnie z art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielom pracującym w trudnych warunkach pracy oraz w warunkach szkodliwych dla zdrowia przysługują z tego tytułu dodatki. Zgodnie z § 2 pkt 12 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 czerwca 1989 r. (Dz. Urz. MEN Nr 5, poz. 44) praca prowadzona przez nauczycieli poradni wychowawczo-zawodowych została umieszczona w wykazie prac w trudnych warunkach. Konsekwencją tego było zagwarantowanie przepisem Karty Nauczyciela prawa do pobierania dodatków. Prawo to było realizowane do 1 kwietnia 1993 r. Z tą datą wypłatę dodatków wstrzymano, mimo że wspomniane zarządzenie jest (było) aktem prawnym nadal obowiązującym. Kolegium uznało, że skoro ustawodawca upoważnił Ministra Edukacji Narodowej do ustalenia wykazu prac w trudnych warunkach uzasadniających z mocy ustawy prawo do dodatku, to pozbawienie pracowników tych dodatków zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 lutego 1994 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 10, poz. 80), stanowiło przekroczenie delegacji ustawowej. Z interpretacji art. 34 ust. 2 i 3 Karty Nauczyciela nie da się bowiem wyprowadzić upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej do pozbawiania dodatków w sytuacji, gdy praca została zawarta w wykazie prac w trudnych warunkach.

Inne stanowisko w tej kwestii zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 stycznia 1998 r., III ZP 47/97 (Prawo Pracy 1998 nr 2 s. 39). Uznał w niej bowiem, że nauczycielom zatrudnionym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie przysługiwał po dniu 1 kwietnia 1993 r. dodatek do wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach określony w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.). W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że nauczyciele

zatrudnieni w poradniach psychologiczno-pedagogicznych zajmują stanowiska wymienione w § 2 pkt 12 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 lipca 1982 r. w brzmieniu nadanym przez zarządzenie z dnia 30 czerwca 1983 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy oraz zasad wypłacania dodatków z tytułu pracy w tych warunkach (Dz. Urz. MEN Nr 5, poz. 44). Jednakże obok tej regulacji ma zastosowanie zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 1989 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 29, poz. 222 ze zm.), wydane także na podstawie upoważnienia z Karty Nauczyciela (art. 36). Przepis ten upoważnia Ministra Edukacji Narodowej nie tylko do określenia wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego, ale także do ustalenia zasad przyznawania dodatków do wynagrodzenia. Minister Edukacji Narodowej jest zatem uprawniony do ustalania wykazu prac w trudnych warunkach oraz przysługującego z tego tytułu dodatku. Zarządzenie tego Ministra z dnia 29 kwietnia 1993 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 23, poz. 239), nie wymieniając wśród osób uprawnionych do tego dodatku nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, mogło zatem pozbawić ich prawa do tego świadczenia. Na tym tle Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy płacowe muszą być interpretowane w sposób ścisły. W szczególności dotyczy to przepisów przyznających świadczenia z funduszu Państwa. Organ zarządzający państwową szkołą do dokonania wypłaty świadczenia na rzecz pracownika musi mieć wyraźną podstawę prawną wynikającą z ustawy lub aktu wydanego z jej upoważnienia (do czasu zawarcia układu zbiorowego dla nauczycieli). Podstawą wypłaty w tym przypadku mogłoby być także postanowienie Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym z dnia 6 września 1996 r., uznające wstrzymanie wypłaty przedmiotowego dodatku za sprzeczne z prawem. Jednakże nie ma ono charakteru wiążącego. Sąd Najwyższy uznał też, że prawo do dodatku z tytułu pracy w trudnych warunkach nie może wynikać z uznania nauczycieli zatrudnianych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jako „innych pracowników pedagogicznych”. Przepisy płacowe dotyczące osób zatrudnianych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej jednoznacznie wyróżniają nauczycieli jako odrębną grupę zawodową i dlatego nie można wobec nich stosować przepisów odnoszących się do innych pracowników, w tym również wykonujących prace w charakterze pedagogicznym.

Na tle przedstawionej kontrowersji interpretacyjnej skład orzekający, który sformułował zagadnienie prawne, doszedł do wniosku, że wykładnia przedstawiona

w uzasadnieniu uchwały z dnia 7 stycznia 1998 r. (III ZP 47/97), budzi wątpliwości. Opowiedział się on za wykładnią zbliżoną do tej, która znalazła się w orzeczeniu Kolegium Arbitrażu Społecznego. Poza wskazanymi tam argumentami - jego zdaniem - przemawia za tym analiza treści odpowiednich przepisów Karty Nauczyciela. Prawo do dodatku za pracę w trudnych warunkach wynika wprost z art. 34 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten wyraźnie stanowi, że nauczycielom zatrudnionym w warunkach trudnych przysługują dodatki. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela dotyczy określenia wykazu trudnych warunków pracy oraz szczegółowych zasad jego wypłaty. Powiązanie tych przepisów oznacza, że jeżeli określona praca została wymieniona w akcie prawnym wydanym na podstawie upoważnienia z art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela, to z mocy art. 34 ust. 1 tej ustawy dodatek taki przysługuje. Nie jest więc konieczna żadna dalsza regulacja podstawowa dla powstania prawa do dodatku. Wysokość tego dodatku mogła być również ustalona w akcie wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Jeżeli jednak tak nie było, to co do wysokości dodatku możliwa była wykładnia przez analogię lub co najmniej przysługiwanie dodatku w najniższej wysokości. Inny jest zakres upoważnienia z art. 36 Karty Nauczyciela. Pozwala on na uregulowanie w drodze aktu wykonawczego wysokości dodatków oraz zasad ich przyznawania. Akty wydawane na tej podstawie nie mogły więc stanowić przesłanki oceny przysługiwania tych dodatków. W tym zakresie bowiem art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela i wydane na podstawie art. 34 ust. 2 tej ustawy zarządzenie wykonawcze stanowiły całość. Tym samym należy uznać za słuszny pogląd Kolegium Arbitrażu Społecznego, że w zakresie delegacji ustawowej z art. 36 Karty Nauczyciela nie mieściła się możliwość pozbawienia prawa do dodatku za pracę w trudnych warunkach, ujętych w wykazie wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Inna interpretacja oznaczałaby wykładnię niezgodną z treścią art. 34 ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela i zakładałaby nieracjonalność działania ustawodawcy, który ustanawiałby dwa upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, wzajemnie sprzecznych. Inaczej mówiąc, należy raczej przychylić się do poglądu, że akty wydane na podstawie delegacji z art. 36 (art. 31 według obecnej numeracji) Karty Nauczyciela mogły uregulować wszystkie inne kwestie, poza ustaleniem wykazu prac w warunkach trudnych. Te mogły być ustalone tylko w aktach wydanych na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela i łącznie z regulacją z art. 34 ust. 1 tej ustawy, tworzyły one prawo do dodatku.

Stanowisko to i argumentacja przytoczona na jego rzecz przez skład, który przedstawił zagadnienie prawne, są zasadniczo trafne. Wątpliwości wywołuje jedynie teza - wyrażana pośrednio, między innymi, w zdaniu, iż „wysokość dodatku mogła być ustalona w akcie wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela” - że określone kwestie mogły (mogą) być regulowane zarówno na podstawie upoważnienia z art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela, jak i art. 36 (obecnie art. 31 Karty). Przepisy art. 31 i 34 ust. 2 (odpowiednio odnosi się do ich poprzedniego brzmienia - art. 36 i art. 34 ust. 2) muszą być interpretowane przy przyjęciu założenia, iż przedmiot zawartego w nich upoważnienia jest odmienny (zakresy upoważnienia nie krzyżują się, są rozłączne). Wynika to zwłaszcza stąd, iż inna jest forma jak i tryb stanowienia aktów wykonawczych na podstawie art. 31 i na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Na mocy pierwszego z nich (obecnie) wydawane jest rozporządzenie, natomiast art. 34 ust. 2 nie wskazuje w jakiej formie Minister Edukacji Narodowej określa wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy oraz szczegółowe zasady wypłaty dodatku za pracę w tych warunkach. W pierwszym przypadku rozporządzenie wydawane jest przez Ministra Edukacji Narodowej jedynie w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, w drugim wymagane jest natomiast dodatkowo porozumienie z zainteresowanymi ministrami. Nie można więc przyjąć, że ta sama materia, w zależności od przypadkowych względów, może stanowić przedmiot regulacji wykonawczych wydawanych w odmiennych formach i w odmiennym trybie, a do takich rezultatów prowadzi teza, iż określona sprawa (np. wysokość dodatku, określenie kręgu prac trudnych i uciążliwych) może być normowana zarówno na podstawie art. 34 ust. 2 jak i art. 31 (36) Karty Nauczyciela. W zakresie przedmiotu (zakresu) upoważnienia regulacja z art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela jest unormowaniem szczególnym w stosunku do regulacji z jej art. 31 (36). Dotyczy bowiem tylko dodatku z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach (unormowanie z art. 31 odnosi się do wszystkich dodatków). Wykaz prac trudnych i uciążliwych może zostać określony tylko na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela, bo to wynika wprost z tego przepisu. Z art. 31 (36) Karty Nauczyciela wynika natomiast, że tylko w trybie i formie w nim przewidzianych może zostać określona wysokość dodatków z tytułu pracy w tych warunkach. Trudności - nie mające jednakże istotnego znaczenia na tle rozważanego zagadnienia prawnego - pojawiają się przy rozdzielaniu zakresu upoważnienia wynikającego z zawartego w art. 31 (36) Karty Nauczyciela zwrotu „zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli” i

zawartego w jej art. 34 ust. 2 wyrażenia „szczegółowe zasady wypłacania dodatku z tytułu pracy w warunkach trudnych i uciążliwych”. Należy przyjąć, iż w pierwszym przypadku zasadniczo idzie o wspólne zasady dotyczące przyznawania dodatków do wynagrodzenia nauczycieli, w drugim zaś o swoiste zasady (szczegółowe), które odnosić się mają tylko do „wypłaty” dodatku z tytułu pracy w warunkach trudnych i uciążliwych. Istnienie wspomnianych trudności nie powinno jednakże prowadzić do wniosku, iż określona kwestia raz może być normowana na podstawie delegacji z art. 31 (36) Karty Nauczyciela, innym zaś razem na mocy upoważnienia z jej art. 34 ust. 2. Gdyby przy tym miało być tak, iż w ramach delegacji z art. 31 (36) Karty Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej mógłby mieć upoważnienie do rozstrzygania, co jest pracą w warunkach trudnych i uciążliwych, to wobec tego upoważnienie z jej art. 34 ust. 2 byłoby zbędne, przynajmniej w tej części, w której idzie o określenie wykazu prac trudnych i uciążliwych.

Ponadto nie bez znaczenia jest to, że zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 29 kwietnia 1993 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wynagrodzenia nauczycieli wydane zostało na podstawie art. 36 Karty Nauczyciela, a nie jej art. 34 ust. 2, a więc bez powołania się na przepis, który upoważnia do określenia (zmiany) wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy.

W zarządzeniu tym, podobnie jak i w zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 21 lipca 1989 r. (a także zarządzeniu z 4 lutego 1994 r. i z 22 czerwca 1995 r., z tym, że dodatkowo powołano w nich jeszcze art. 33 ust. 3 Karty Nauczyciela), jako podstawę jego wydania wskazano art. 36 Karty Nauczyciela w związku z jej art. 31 ust. 2. Początkowo delegacja z art. 36 Karty Nauczyciela jako upoważniająca do określania stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, wynagrodzenia za zajęcie dodatkowe oraz zasad zaszeregowania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia wskazywała Radę Ministrów, która czyniła to w drodze uchwał. Dopiero na podstawie art. 49 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 35, poz. 192) upoważnienie to przeszło na Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Zarówno przed, jak i po tej zmianie, przepis art. 36 nie określa formy aktu prawnego wydawanego na jego podstawie. Dopiero w delegacji obecnie obowiązującej (art. 31 Karty Nauczyciela) wyraźnie przewidziano formę rozporządzenia. W początkowej redakcji art. 36 i art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela szczególnie wyraźnie było widoczne, że zawarte w nich upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych mają charakter rozłączny; były one wydawane przez inne

organy (Rada Ministrów, Minister Oświaty i Wychowania), w innym trybie (na podstawie art. 34 ust. 2 Minister Oświaty i Wychowania działał w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych i zainteresowanymi ministrami), w innej formie (uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania), oraz ogłaszane były w innych publikatorach (Monitor Polski, Dziennik Urzędowy MOiW).

Trudno przyjąć, że zmiana wprowadzona przez ustawę z 1989 r. o zmianie upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych, polegająca na zastąpieniu w art. 36 Karty Nauczyciela „Rady Ministrów” „Ministrem Edukacji Narodowej”, oznaczała odsłonięcie od tego ogólniejszego założenia, gdyż nie taki był cel modyfikacji wprowadzonych tą ustawą. W chwili obecnej, co stanowi potwierdzenie ogólniejszego założenia, aktualnego przez cały czas obowiązywania Karty Nauczyciela, że delegacja z jej art. 34 ust. 2 i 36 (31) mają charakter rozłączny, na powrót różnice w ich ukształtowaniu są szczególnie wyraźne; inny jest tryb wydawania aktów na podstawie art. 31 i 34 ust. 2 (w drugim wypadku następuje to dodatkowo „w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami”), inna jest ich forma (na podstawie art. 31 wydawane jest rozporządzenie) oraz miejsce urzędowej publikacji (rozporządzenia publikowane są w Dzienniku Ustaw, zaś zarządzenia w Monitorze Polskim).

Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 34 ust. 3 Karty Nauczyciela, który upoważnia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministrem Edukacji Narodowej) do określenia wykazu prac w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Przyjmując bowiem tok rozumowania zaakcentowany w uchwale Sądu Najwyższego z 7 stycznia 1998 r. należałoby dopuścić, iż w ramach określania zasad przyznawania dodatków do wynagrodzeń nauczycieli, analogicznie, jak w przypadku dodatków z tytułu trudnych i uciążliwych warunków pracy, Minister Edukacji Narodowej, może „odmówić” dodatku z tytułu szkodliwych dla zdrowia warunków pracy, mimo iż co innego wynika z wykazu opracowanego przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Byłoby to jednakże ewidentne przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 31 (36) Karty Nauczyciela. Podobnie - choć z przekroczeniem mniej oczywistym - jest z rozstrzygnięciem w sprawie wykazu prac trudnych i uciążliwych przez Ministra Edukacji Narodowej na podstawie, w trybie i w formie przewidzianej w art. 31 (36) Karty Nauczyciela, a nie na podstawie, w trybie i w formie wynikających z jej art. 34 ust. 2.

Należy zgodzić się ze składem orzekającym, który przedstawił zagadnienie prawne, że prawo do dodatku z tytułu pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach

wynika z ustawy, przy czym zostaje skonkretyzowane przez sporządzenie wykazu tych prac na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela. Jedynie określenie wysokości tego dodatku należy do kompetencji wykonywanej na mocy art. 31 (36) Karty Nauczyciela. Innymi słowy, jeżeli określona praca znajdzie się we wspomnianym wykazie, to Minister Edukacji Narodowej ma obowiązek określenia jego wysokości na podstawie, w trybie i w formie ujętej w art. 31 (36) Karty Nauczyciela. Gdy tego nie czyni - jak stało się to w następstwie wydania zarządzenia z 29 kwietnia 1993 r. - to w regulacji prawnej dodatku z tytułu pracy w warunkach trudnych i uciążliwych powstaje luka konstrukcyjna, którą należy wypełnić zgodnie ze wskazaniami zamieszczonymi w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego analizowane tu zagadnienie prawne. Podobna luka powstałaby np. także w sytuacji, w której Minister Zdrowia i Opieki Społecznej sporządził wykaz prac w warunkach szkodliwych dla zdrowia (art. 34 ust. 3 Karty Nauczyciela), a Minister Edukacji Narodowej nie wykonał delegacji z jej art. 31 (36), nie określając w ogóle wysokości należnego z ustawy (art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela) dodatku lub dodatku z tytułu określonej (określonych) pracy wykonywanej przez nauczyciela w warunkach szkodliwych dla zdrowia.

Kierując się powyżej przedstawionym rozumowaniem Sąd Najwyższy na przedstawione mu pytanie prawne udzielił odpowiedzi, która ujęta została w sentencji uchwały.

N o t k a

Uchwała z dnia 7 stycznia 1998 r., III ZP 47/97, została opublikowana w OSNAPiUS 1998 nr 14 poz. 415.

=====