



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-7/274/09

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) stwierdzam nieważność:

- § 13 pkt 3 z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w zw. z § 5 i § 6 pkt 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm. – dalej rozporządzenie);
 - § 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w zw. z § 8 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. 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm. – dalej rozporządzenie)
- uchwały nr XXXII/200/2009 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła na sesji w dniu 26 marca 2009 r. uchwałę nr XXXII/200/2009 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 13 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w zw. z § 5 i § 6 pkt 5 rozporządzenia,
- § 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w zw. z § 8 rozporządzenia.

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku 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 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 w ust. 3.”.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu wynagradzania nauczycieli. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała 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.

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i Rady Powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez Radę akty możemy podzielić na dwie grupy: akty kierownictwa wewnętrznego oraz akty

prawa miejscowego. Te pierwsze mogą mieć oparcie w normach wyznaczających jedynie zadanie. Natomiast akty prawa miejscowego muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej – art. 94 Konstytucji. Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni **rozszerzającej** przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze **analogii**. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. I tak jest w tym przypadku, bowiem Rada unormowała sprawy, których normować nie może.

1. Na mocy § 13 pkt 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego uwzględnia się m.in. wyniki pracy szkoły.

Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika, a mianowicie dyrektora lub wicedyrektora szkoły, osoby, której powierzono inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, opiekuna stażu.

Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika pełniącego funkcję określoną w § 5 rozporządzenia, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. Sam fakt, że pracownikowi powierzono określoną funkcję, uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego związanego z wykonywaniem tej funkcji, lecz również dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada powiatu posiada kompetencję do określania w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Stosownie do art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy
– uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszerogowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy.

Rozporządzenie wydane na powyższej podstawie określa m.in. wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego. W § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. stwierdza się, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

- 1) 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;
- 2) sprawowanie funkcji:
 - a) wychowawcy klasy,
 - b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - c) opiekuna stażu.

Zatem jak już wcześniej wskazano, z racji sprawowania określonej w wyżej przytoczonym przepisie funkcji, nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny. Na mocy upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela rada powiatu ustala wysokość m.in. dodatku funkcyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania. Jednakże określenie szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego musi być ściśle związane właśnie z istotą pełnionej funkcji i nakładem pracy związanej z wykonywaniem takiej funkcji. Tymczasem uzależnianie wysokości dodatku funkcyjnego od „wyników pracy szkoły” nie wiąże się z istotą tego dodatku. Takie przesłanki mieszczą się bowiem w ogólnych warunkach przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego związanych ze szczególnie efektywnym wypełnianiem zadań

i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem (§ 6 pkt 5 rozporządzenia) i w ramach upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 stanowić mogą szczegółowe warunki przyznania tego dodatku.

2. Na mocy § 16 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła o wysokości dodatku za trudne warunki pracy. W § 16 ust. 1 pkt 5 uchwały czytamy, że wysokość dodatku za trudne warunki pracy za prowadzenie zajęć grupowych i indywidualnych wynikających z realizacji zadań diagnostycznych i terapeutycznych, doradczych i profilaktycznych z młodzieżą i dziećmi niepełnosprawnymi, upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim, z zaburzeniami zachowania, zagrożonymi niedostosowaniem społecznym, uzależnieniem oraz ich rodzicami lub opiekunami w poradniach psychologiczno-pedagogicznych wynosi 140 złotych. Z kolei na mocy § 16 ust. 1 pkt 6 uchwały wysokość dodatku za trudne warunki pracy za prowadzenie zajęć w klasach łączonych w szkołach podstawowych wynosi 80 złotych.

Rada posiada kompetencję do określenia w drodze regulaminu, zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. Z kolei art. 34 ust. 2 daje podstawę do określenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku. Nie ulega zatem wątpliwości, że dodatek może być przyznany tylko w sytuacji spełnienia przesłanek określonych przez Ministra w rozporządzeniu.

Jak stanowi § 8 rozporządzenia: „Za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli:

- 1) praktycznej nauki zawodu szkół górniczych – zajęć praktycznych pod ziemią;
- 2) praktycznej nauki zawodu szkół leśnych – zajęć w lesie;
- 3) praktycznej nauki zawodu szkół rolniczych – zajęć praktycznych w terenie z zakresu produkcji roślinnej, zwierzęcej i mechanizacji rolnictwa;
- 4) praktycznej nauki zawodu szkół medycznych – zajęć w pomieszczeniach zakładów opieki zdrowotnej i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.), przeznaczonych dla: noworodków, dzieci do lat trzech, dzieci niepełnosprawnych ruchowo oraz dla osób (dzieci i dorosłych) upośledzonych umysłowo, psychicznie chorych, przewlekle chorych, z uszkodzeniami centralnego i obwodowego układu nerwowego, w oddziałach intensywnej opieki medycznej oraz w żłobkach;
- 5) praktycznej nauki zawodu – zajęć w szkołach specjalnych oraz w szkołach w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich;
- 6) zajęć dydaktycznych w szkołach (oddziałach) przysposabiających do pracy;
- 7) zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi umysłowo w stopniu głębokim;
- 8) zajęć dydaktycznych i wychowawczych w specjalnych przedszkolach (oddziałach), szkołach (oddziałach) specjalnych oraz prowadzenie indywidualnego nauczania dziecka zakwalifikowanego do kształcenia specjalnego;
- 9) zajęć dydaktycznych w szkołach przy zakładach karnych;
- 10) zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w szkołach podstawowych;
- 11) zajęć dydaktycznych w języku obcym w szkołach z obcym językiem wykładowym, z wyjątkiem zajęć prowadzonych przez nauczycieli języka obcego, prowadzenie zajęć dydaktycznych w szkołach, w których zajęcia są prowadzone dwujęzycznie oraz przez nauczycieli danego języka obcego w oddziałach dwujęzycznych, a także prowadzenie zajęć dydaktycznych w języku obcym w nauczycielskich kolegiach języków obcych, z wyjątkiem lektorów języka obcego;
- 12) zajęć dydaktycznych w oddziałach klas realizujących program "Międzynarodowej Matury" z przedmiotów objętych postępowaniem egzaminacyjnym;
- 13) zajęć dydaktycznych w szkołach w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- 14) zajęć wychowawczych, korekcyjno-terapeutycznych oraz badań psychologicznych i pedagogicznych nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich;
- 15) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych (w tym w internatach);
- 16) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- 17) zajęć wychowawczych bezpośrednio z wychowankami lub na ich rzecz w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;
- 18) badań psychologicznych i pedagogicznych nieletnich oraz małoletnich, sprawowanie opieki specjalistycznej nad nieletnimi i małoletnimi, prowadzenie poradnictwa rodzinnego oraz mediacji między nieletnim sprawcą a pokrzywdzonym w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych;
- 19) badań psychologicznych i pedagogicznych, w tym badań logopedycznych, udzielanie dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym pomocy logopedycznej, pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, a także udzielanie rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz w innych poradniach specjalistycznych.”.

Z porównania brzmienia § 16 ust. 1 pkt 5 uchwały z treścią § 8 rozporządzenia wynika, iż okoliczności przyznania dodatku określone w tym zapisie nie mieszczą się w katalogu z § 8 rozporządzenia. Jeśli zaś chodzi o zapis § 16 ust. 1 pkt 6 uchwały – jak już wskazywano w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 marca 2007 r. NK.II.0911-7/183/07, zgodnie z § 8 pkt 10 rozporządzenia: „Za pracę w trudnych warunkach uznaje się prowadzenie przez nauczycieli zajęć dydaktycznych w klasach łączonych w szkołach podstawowych.”. Tymczasem Rada wbrew treści rozporządzenia przyznała ten dodatek za prowadzenie każdego rodzaju zajęć, a nie tylko zajęć dydaktycznych, jak wynikałoby z rozporządzenia. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż podejmując kwestionowane zapisy § 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały Rada Powiatu wykroczyła poza swoje kompetencje, co stanowi istotne naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 80 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

RAFAŁ JURKOWLANIEC