



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-8/272/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) stwierdzam nieważność **§ 14 ust. 1 we fragmencie: „wyniki pracy szkoły”, § 16 we fragmencie: „lub szkodliwych dla zdrowia warunkach” oraz § 18 ust. 3 i 4 uchwały Rady Powiatu Wołowskiego nr XXVII/158/09** z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz § 8 i § 9 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.).

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Wołowie podjęła na sesji w dniu 30 marca 2009 r. uchwałę nr XXVII/158/09 w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 kwietnia 2009 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Powiatu powołała się na art. 30 ust. 6 i ust. 6a oraz art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz na przepis § 5, 6, 7, 8, i 9 Rozporządzeniem 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).

W świetle 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 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 odpowiednio w ust. 3.”*

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – iż regulamin

wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie powiatu norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem 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.

W § 14 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Przy ustalaniu wysokości dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 11 ust. 1, uwzględnia się wielkość szkoły, liczbę uczniów i oddziałów, liczbę kadry kierowniczej w szkole i zatrudnionych pracowników, zmianowość, złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, wyniki pracy szkoły oraz warunki lokalowe, środowiskowe i społeczne, w jakich szkoła funkcjonuje, (...)”.

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 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, 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 stopień 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 uwzględni osobistą stawkę zaszeregowania 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. Taka przesłanka mieści 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 może szczegółowy warunek przyznania tego dodatku.

W § 16 uchwały Rada postanowiła, iż: *„Nauczycielom pracującym w trudnych warunkach lub szkodliwych dla zdrowia warunkach przysługuje z tego tytułu dodatek za warunki pracy na zasadach określonych w art. 34 Karty Nauczyciela, § 8 i § 9 rozporządzenia i na warunkach określonych w § 16 i § 17 Regulaminu.”*

Rada, obok postanowień dotyczących trudnych warunków pracy, wprowadziła również postanowienie dotyczące szkodliwych dla zdrowia warunków pracy. Literalne brzmienie art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowi, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy. Otrzymanie zatem dodatku za warunki pracy ustawodawca przewiduje tylko dla tych nauczycieli, którzy pracują w warunkach trudnych lub uciążliwych, o czym stanowi art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela.

W związku z powyższym Przyznanie przez Radę dodatku za szkodliwe warunki pracy narusza w sposób istotny przepis art. 30 ust. 2 i art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela, które nie przypisują Radzie kompetencji do zawarcia w przedmiotowej uchwale zapisów dotyczących dodatku za pracę w szkodliwych warunkach.

W § 18 ust. 3 Rada postanowiła: *„Dodatek nie ulega podwyższeniu chociażby nauczyciele przepracowali w warunkach uciążliwych więcej niż 40 godzin tygodniowo.”* Natomiast w § 18 ust. 4 uchwalono, iż: *„Nauczycielce w ciąży, przeniesionej do pracy nieuciążliwej na podstawie orzeczenia lekarskiego, stwierdzającego, że ze względu na stan ciąży nauczycielka nie powinna wykonywać pracy dotychczasowej, dodatek za pracę w warunkach uciążliwych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lub 2, przysługuje do dnia rozpoczęcia urlopu macierzyńskiego w wysokości średniej miesięcznej dodatku z okresu 3 miesięcy przed przeniesieniem.”*

Jak wynika z normy kompetencyjnej art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w zakresie dodatku za warunki pracy rada została upoważniona do określenia wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków przyznawania. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania o warunkach, w których dodatki te nie ulegają podwyższeniu oraz do regulowania kwestii wypłacania dodatku nauczycielce w ciąży przeniesionej do pracy nieuciążliwej. Podkreślić bowiem należy, iż jeżeli nauczyciel spełnił wymagania określone w Karcie Nauczyciela, rozporządzeniu i regulaminie, w wyniku czego został mu przyznany taki dodatek, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, przyznanie dodatku za warunki pracy zależy od pracy w trudnych i uciążliwych warunkach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków za warunki pracy, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela. Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. Dodatek za warunki pracy stanowi jeden ze składników wynagrodzenia. Tym samym podlega on regulacjom Kodeksu pracy i innym aktom normatywnym wyższego rzędu. Słusznie podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2002 roku, że regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz dodatków mieszkaniowych nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla nauczyciela niż przepisy prawne powszechnie obowiązujące (II SA 687/02, Pr. Pracy 2002/10/39).

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”*

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC