



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 21 maja 2009 r.

NK.II.0911-7/329/09

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 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.),
- § 16 ust. 1 pkt 5 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 XXIX/133/09 Rady Powiatu w Górze z dnia 28 kwietnia 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 nagród i 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.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Górze podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2009 r. uchwałę nr XXIX/133/09 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 nagród i 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.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIX/133/09 organ nadzoru stwierdził podjęcie jej:

- § 13 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.),
- § 16 ust. 1 pkt 5 z istotnym naruszeniem 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).

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 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**. 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 sprawę, których normować nie może.

1.

Na mocy § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono: „Nauczyciel, któremu powierzono stanowisko uprawniające do dodatku funkcyjnego na czas określony, traci prawo od dodatku 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.”.

Podejmując wskazany zapis przedmiotowej uchwały, Rada wykroczyła poza upoważnienie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, określiła bowiem termin zmiany wysokości wynagrodzenia nauczycieli, co zostało już uregulowane w Karcie. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Karty: „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”.

Ponadto cytowany wyżej zapis § 13 ust. 1 uchwały jest niezgodny z zasadą wyrażoną w art. 39 ust. 1 Karty. Zmiana wynagrodzenia nastąpi zgodnie z tym przepisem z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, bądź jeśli przyczyny zmiany nastąpiły pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. I tak: w przypadku powierzenia stanowiska uprawniającego do dodatku na czas określony nauczyciel utraci prawo do dodatku od pierwszego dnia następnego miesiąca kalendarzowego po upływie tego okresu, a nie z upływem tego okresu; jeśli zaś okres powierzenia kończy się z ostatnim dniem miesiąca – zmiana wynagrodzenia nastąpi pierwszego dnia następnego miesiąca.

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 nauczycielom i wychowawcom przysługują dodatki za trudne warunki pracy: nauczyciele i wychowawcy prowadzący zajęcia grupowe i indywidualne, wynikające z realizacji diagnostycznych, 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 dodatek w wysokości 15% wynagrodzenia zasadniczego.

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 ustawy 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.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż podejmując kwestionowany zapis § 16 ust. 1 pkt 5 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 DOLNOSŁĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC