



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 22 maja 2009 r.

NK.II.0911-6/332/09

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### stwierdza nieważność

§ 6 ust. 1, § 15 ust. 4 uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 17 kwietnia 2009 roku nr XXII/146/09 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Trzebnicki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia z powodu istotnego naruszenia z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zmianami) w zw. z art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

#### Uzasadnienie

W dniu 17 kwietnia 2009 roku Rada Powiatu Trzebnickiego podjęła uchwałę nr XXII/146/09 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Trzebnicki dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz niektóre inne składniki wynagrodzenia. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 kwietnia 2009 roku.

#### I.

Rada w § 6 ust. 1 Regulaminu postanowiła:

*„Wysokość środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne wynosi 5% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty z wykształceniem magistra z przygotowaniem pedagogicznym w przeliczeniu na etaty kalkulacyjne.”*

Rada we wskazanym wyżej przepisie Regulaminu określiła wysokość środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne. Tymczasem art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie daje podstaw do wprowadzenia przez radę norm, na podstawie których określa się wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne. Przepis ustawowy wyraźnie stanowi o określaniu przez radę wysokości stawek dodatków

i szczegółowych warunków ich przyznawania. Nie można na podstawie wskazanego upoważnienia ustawowego określać wysokości środków przeznaczanych na dodatki do wynagrodzenia. Nie chodzi tu w ogóle o brak możliwości w tym zakresie, ale o fakt, że dla tego typu materii nie ma miejsca w regulaminie. Wprowadzenie takiej regulacji jest wykroczeniem poza określone w ustawie ramy upoważnienia. Każde takie naruszenie wyraźnie określonej kompetencji ustawowej powoduje również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie powiatowym.

#### II.

Rada w § 15 ust. 4 Regulaminu postanowiła:

*„Godziny ponadwymiarowe przysługujące w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich zrealizować z powodu:*

- zawieszenia zajęć z powodu epidemii, mrozów lub innych przyczyn obiektywnych,*
- doskonalenia i awansu zawodowego,*
- wyjazdu dzieci na wycieczkę lub imprezę szkolną,*
- dwoma dniami opieki nad dzieckiem,*
- akcji krwiodawstwa,*

– *pracy w związkach zawodowych  
traktuje się jako godziny odbyte.*”

Zgodnie normą z wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący, w ramach regulaminu, ustala jedynie szczegółowe warunki „obliczania i wypłacania” wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny zastępstw doraźnych. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o szczegółowych warunkach „przyznawania” dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i kodeksie pracy. Do organu prowadzącego należy ustalenie, jakie są warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia. Chodzi tu o warunki „wypłacania”, a więc wydania należnych pieniędzy. Ustalenie więc przez organ prowadzący, w jakich okolicznościach przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, nie można uznać za warunek obliczania czy wypłacania tego wynagrodzenia.

Zdaniem organu nadzoru rada powiatu, realizując przysługującą jej kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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 gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę powiatu akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz

terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zarówno w doktrynie, jak i 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 (podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

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  
RAFAŁ JURKOWLANIEC