

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK.II.TDOM.0911-19/09
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 30 kwietnia 2009r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim Nr XXXV/216/09 z dnia 26 marca 2009r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania dodatków i innych składników wynagradzania oraz szczegółowych warunków ich przyznawania nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Nowogród Bobrzański w części dotyczącej:

- § 1 pkt: 3, 4, 5, 6, 7,
- § 4 ust. 2,
- § 5 pkt 1 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 5 pkt 2 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 5 pkt 3 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 5 pkt 4 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 5 pkt 5 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 5 pkt 5 ppkt: a, b, d, f, h,
- § 5 pkt 6 w zakresie zwrotu „a w szczególności”,
- § 8 ust. 2;
- § 10 ust. 5.

Uzasadnienie

26 marca 2009r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za prace oraz zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia i nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Krośnieński. Uchwała powyższa została doręczona organowi nadzoru 30 marca 2009r.

Po dokonaniu analizy prawnej ww. uchwały organ nadzoru stwierdza, że narusza ona we wskazanej części istotnie prawo tj.: § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005r.L, Nr 22, poz. 181 z późn. zm.) - dalej: „rozporządzenie” oraz art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r., Nr 97, poz. 674 j.t. ze zm.) - dalej: „ustawą”.

W § 6 rozporządzenia określony został katalog ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. Hipotezą tego przepisu objęte są czynności wykraczających poza standardowe wykonywanie obowiązków tj.: realizacja dodatkowych zadań i czynności; osiąganie określonych (ponadpodstawowych) wyników w pracy. Do tego katalogu nie zalicza się więc: systematyczne i efektywne przygotowanie się do przydzielonych obowiązków; dbałość o mienie szkoły i poszerzenie bazy dydaktycznej; dbałość o estetykę placówki i jej otoczenie. Wykonywanie tych czynności należy do podstawowych obowiązków nauczyciela, o których mowa w art. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz do podstawowych obowiązków pracownika, o których mowa w art. 100 ustawy kodeks pracy. Obowiązki te nie stanowią zatem szczególnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Z tych samych powodów istotnie narusza prawo § 5 pkt 5 ppkt f. Zgodnie z nim dodatek motywacyjny przyznaje się również za prawidłowe wydatkowanie i gospodarowanie środkami finansowymi określonymi w planie finansowym placówki. Podczas gdy ten obowiązek należy do podstawowych obowiązków dyrektora szkoły, stąd jego wypełnienie nie może stanowić warunku przyznania dodatku motywacyjnego.

Wadliwe jest również postanowienie § 5 pkt 5 ppkt b regulaminu. Przewidują one, że przy ustalaniu dodatku motywacyjnego bierze się pod uwagę podnoszenie umiejętności zawodowych (doskonalenie zawodowe) podczas gdy zajęcia i czynności związane z doskonaleniem zawodowym należały do ogólnych warunków przyznania dodatku motywacyjnego poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000r. Natomiast w myśl § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005r., warunkiem ogólnym przyznania dodatku nie jest już zaangażowanie w realizację czynności i zadań określonych w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela (doskonalenie zawodowe).

Ponadto w ocenie organu nadzoru istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy jest używanie zwrotu „a w szczególności” przy określaniu warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Zapis ten wyraża normę, zgodnie z którą przy ustalaniu dodatku motywacyjnego bierze się pod uwagę również inne niż określone w uchwale kryteria, podczas gdy Rada zgodnie z ustawą powinna ustanowić katalog zamknięty tych kryteriów.

Art. 30 ust. 6 ustawy kreuje ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalania w drodze regulaminu: wysokość oraz szczegółowych warunków przyznawania składników wynagrodzenia nauczycieli; szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela. W zakresie tego uprawnienia nie mieści się kompetencja organu prowadzącego szkołę do wyposażania rady pedagogicznej w prawo pozyskiwania informacji o przyznanych dodatkach motywacyjnych. Również zadem przepis nie przewiduje takiego uprawnienia rady pedagogicznej. Z tych powodów § 4 ust. 2 regulaminu w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 ustawy.

Również w ramach upoważnienia ustawowego określonego w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela nie mieści się prawo do określania warunków realizowania godzin ponadwymiarowych. Tymczasem Rada Miejska w § 10 ust. 5 regulaminu w stosunku do nauczycieli pełniących funkcje kierownicze takie warunki określiła, stanowiąc że realizowanie godzin ponadwymiarowych wymaga zgody burmistrza. Takie postanowienie w sposób istotny narusza ww. przepis ustawy. Ponadto należy zważyć, że wykonywanie pracy w godzinach ponadwymiarowych może mieć miejsce tylko w szczególnych wypadkach podyktowanych wyłącznie koniecznością realizacji programu nauczania lub zapewnienia opieki w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

Także § 1 regulaminu w części dotyczącej pkt od 3 do 7 w sposób istotny narusza art. 30 ust. 6 ustawy. Mianowicie w uchwale zamieszczono definicje takich pojęć, jak: szkoła - które zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy; rok szkolny - które opisano w art. 63 ustawy o systemie oświaty; dyrektor i wicedyrektor - używane przez ustawodawcę w znaczeniu właściwym dla ustawy o systemie oświaty; klasa - użyte przez ustawodawcę w znaczeniu potocznym; uczeń - zdefiniowane w art. 3 pkt 11 ustawy o systemie oświaty.

Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 30 ust. 6 ustawy nie upoważniła rady powiatu do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Nadto, w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Niemal wszystkie definicje są powtórzeniami, a jedna definiuje pojęcie ustawowe, które nie definiuje ustawa. Rada Miejska nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawowa reguła wykładni językowej jest regułą stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguły języka potocznego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007r. sygn. akt II S.A./Wr 521/06 oraz w wyroku z dnia 28 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Wr 570/06. W tym miejscu zważyć również należy, że Rada Powiatu uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 149 załącznika do tego rozporządzenia w akcie normatywnym niższa ranga niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek

