

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911- 11 -10
z dnia 21 stycznia 2010 r.**

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055; z 2007 r., Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 92 poz.753) stwierdza się nieważność uchwały Nr XL/238/2009 Rady Powiatu Chrzanowskiego z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Wynagradzania Nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Chrzanowski w zakresie:

- § 2 ust. 1,
- § 2 ust. 4 pkt 6),
- § 8 ust. 3,
- § 12 ust. 1

Załącznika do przedmiotowej uchwały stanowiącego Regulamin Wynagradzania Nauczycieli.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XL/238/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. Rada Powiatu Chrzanowskiego przyjęła Regulamin Wynagradzania Nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Chrzanowski.

Jako podstawę prawną do przyjęcia przedmiotowej uchwały Rada Powiatu przywołała art.12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 6 w związku z art. 91 d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

Przedmiotowy regulamin w ocenie organu nadzoru zawiera uchybienia, które w istotny sposób naruszają obowiązujący porządek prawny i tym samym uzasadniają stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1 poz. 1) organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego został upoważniony, by w drodze regulaminu określić dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego:

- 1) wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków specjalnych określonych w art. 54 Karty Nauczyciela - 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.

Upoważnienie do uszczegółowienia kwestii wskazanych w ustawie Karta Nauczyciela znajduje się w rozporządzeniu 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. Nr 22, poz. 181, z późn. zm.)

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Tym samym każde działanie organu władzy, w tym rady powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, w związku z czym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w ustawowym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru wskazane poniżej postanowienia Regulaminu przyjętego kwestionowaną, zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W § 2 ust 1 Regulaminu Rada Powiatu postanowiła, iż: „Wysokość odpisu na dodatek motywacyjny wynosi nie mniej niż 3% kwoty planowanej na wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli w danej szkole lub placówce.”

Organ nadzoru stwierdza, że z uwagi na charakter przedmiotowego Regulaminu, będącego aktem prawa miejscowego, istotnym jest to, że powinien on zawierać jedynie normy mające taki charakter (akt ten musi zawierać w swej treści regulacje o charakterze normatywnym, w tym w szczególności tzw. novum normatywne; być aktem generalnym i abstrakcyjnym; skierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec powiatu), jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 Ustawy Karta Nauczyciela upoważnienia ustawowego. Tymczasem zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego, należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze. Mając powyższe na uwadze, wątpliwym jest, by zapis o wskazanym w uchwale limicie środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, mógł zostać umieszczony w regulaminie, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Zamieszczając w Regulaminie zapis w brzmieniu jak w § 2 ust. 1 Rada Powiatu naruszyła kompetencję wynikającą właśnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, który w sposób wyczerpujący określa co powinno zostać uregulowane w przedmiotowym regulaminie.

W ocenie organu nadzoru bezspornym jest, iż powyższe zapisy, zawierają normy planistyczne, dotyczące budżetu powiatu i stanowią w istocie akt kierownictwa wewnętrznego. O ile zamieszczenie kwestionowanego zapisu w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie rodzi ujemnych następstw do jego stosowania w praktyce, pod warunkiem umieszczenia odpowiednich zapisów w uchwale budżetowej, to ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze.

Z podobnych przyczyn organ nadzoru kwestionuje zasadność zapisów **§ 12 ust. 1 Regulaminu**, który brzmi: „W budżecie powiatu tworzy się specjalny fundusz nagród w wysokości 1% planowanych środków na wynagrodzenie osobowe nauczycieli, w tym, że:

- a) 80% środków funduszu przeznacza się na nagrody dyrektora szkoły lub placówki
- b) 20% środków funduszu przeznacza się na nagrody starosty.”

Organ nadzoru kwestionuje zapisy **§ 2 ust. 4 pkt 6) Regulaminu**, dotyczące zasad ustalania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Rada Powiatu na mocy kwestionowanego zapisu ustaliła jako jedno z kryteriów przyznawania przedmiotowego dodatku: „dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych”

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy naruszają postanowienia § 6 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. Warunki przyznania dodatku motywacyjnego i ich rozwinięcie – mieszczące się w ogólnym katalogu wyżej wskazanym, powinny stanowić podstawę dla organu prowadzącego szkołę, czyli rady powiatu, do szczegółowego uregulowania kwestii dodatku motywacyjnego. Warunki określone przez Radę Powiatu w § 2 Regulaminu odpowiadają częściowo katalogowi wyżej cyt. rozporządzenia, jednakże w zakwestionowanym zapisie wprowadzono warunki wykraczające poza ten katalog. Owszem § 6 pkt 5) wyżej wskazanego rozporządzenia mówi o: „*szczególnie efektywnym wypełnieniu zadań i obowiązków związanych z powierzonym zadaniem*”, jednak warunek ten nie może być traktowany jako tożsamy z warunkiem określonym w § 2 ust. 4 pkt 6) Regulaminu.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że w aktualnym orzecznictwie sądowym podkreśla się, iż w przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, m.in. takich jak dodatek motywacyjny, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy przez radę gminy (analogicznie radę powiatu) dotyczy takich kwestii jak określenie stawek tych dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania, z zastrzeżeniem, że te „szczegółowe warunki” muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w ww. rozporządzeniu wykonawczym do ustawy (patrz. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie sygn. III SA/Lu 207/08).

W **§ 8 ust. 3 Regulaminu** Rada Powiatu postanowiła, że: „Nauczyciel, któremu powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie ma prawo do dodatku funkcyjnego w stawce ustalonej dla danego stanowiska kierowniczego, od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków.”

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza postanowienia art. 39 ust. 1 zd. 2 Karty Nauczyciela, który stanowi, iż: „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 (zd. 1). Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego (zd. 2). Tak więc nauczycielowi, który pełni obowiązki w zastępstwie (te które uprawniają do otrzymania dodatku funkcyjnego) powinien zostać przyznany dodatek funkcyjny, zgodnie z powyższym ustawowym zapisem, z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, a nie od pierwszego dnia miesiąca po upływie jednomiesięcznego okresu pełnienia tych obowiązków.

W świetle powyższego należy zatem uznać iż Rada powiatu Chrzanowskiego podejmując przedmiotową uchwałę w zakresie zakwestionowanym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
Kierownik Oddziału
w Wydziale Prawnym i Nadzoru:
Joanna Żurek-Wójcik