

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911- 17 -10
z dnia 28 stycznia 2009 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** załącznika do uchwały Nr **XXVII/217/2009 Rady Powiatu Miechowskiego** z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Miechowski – **w części, tj. w zakresie § 1, § 2 ust. 1 pkt 2 lit b, ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 1, § 4 ust. 3 do 6 oraz ust. 8 i 9, § 5 ust.4 do 6, § 8 ust. 3 do 5, Rozdziału VII, § 11 ust. 1§ 13.**

Uzasadnienie

W dniu 23 grudnia 2009 r. **Rada Powiatu Miechowskiego** podjęła uchwałę Nr **XXVII217/2009** w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Miechowski

W dniu 4 stycznia 2010 r. przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z prawem.

W wyniku tej oceny organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów przedmiotowego regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, zawartych w § 1, § 2 ust. 1 pkt 2 lit b, ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 1, § 4 ust. 3 do 6 oraz ust. 8 i 9, § 5 ust.4 do 6, § 8 ust. 3 do 5, Rozdziału VII, § 11 ust. 1§ 13 przywołanych w sentencji rozstrzygnięcia, jako naruszających porządek prawny, bowiem Rada Powiatu Miechowskiego ustanawiając je przekroczyła upoważnienie ustawowe.

W doktrynie i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Organ administracji wykonujący kompetencję prawodawczą nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane w Karcie Nauczyciela i w Kodeksie pracy, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Kwestionowane zapisy pozostają zatem w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, m. in.art.30 ust. 6, art. 33, art. 35, art. 39, art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) oraz przepisami 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181 ze zm.).

Przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela są zapisy § 1 ust 1 regulaminu, w których Rada Powiatu stanowi o warunkach i okresach w których przysługuje dodatek za wysługę lat (począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku (...), czy też w ust. 2 „dodatek przysługuje za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek

choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”.

W wyroku z dnia 21 sierpnia 2008 r. (IV S.A./Wr 294/08) trafnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, że Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków ich przyznawania oraz ich wysokości, a warunki wypłacania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z rozporządzenia. Innych kompetencji Rady Miejskiej w tym zakresie nie można domniemywać.

W wyroku z dnia 13 sierpnia 2008 r. (IV SA/Wr 197/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że w przypadku składników wynagrodzenia nauczycieli, takich jak dodatek motywacyjny, za wysługę lat, funkcyjny oraz za warunki pracy, upoważnienie do dookreślenia przepisów ustawy przez radę gminy dotyczy takich kwestii jak określenie **wysokości stawek tych dodatków** oraz **szczegółowych warunków ich przyznawania**, z zastrzeżeniem, że te "szczegółowe warunki" muszą mieścić się w ramach ogólnych warunków określonych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

Tymczasem Rada Powiatu Miechowskiego określając w § 2 kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli przewidziała w ust. 1 pkt 2 lit. b) kryterium nie mieszczące się w ramach kryteriów określonych w § 6 cyt. rozporządzenia, a mianowicie „dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub urządzeń szkolnych”, a w ust. 2 pkt 4 „posiadanie co najmniej dobrej oceny pracy lub pozytywnej oceny dorobku zawodowego”.

Analizując podstawę prawną ustanowienia przez Radę Powiatu Miechowskiego w § 3 ust. 1 regulaminu puli środków na wypłatę dodatków motywacyjnych należy mieć na względzie, że przepis art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) 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) upoważnia organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, do określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu m.in. wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

Powyższy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, zatem winien zawierać tylko normy mające taki charakter, jak również winien mieścić się w granicach wskazanego w ww. art. 30 ust. 6 upoważnienia ustawowego. Tymczasem zapis określający pewną pulę środków przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów jest normą planistyczną dotyczącą budżetu i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Ze względu na rangę przepisów mających charakter prawa miejscowego (tzn. zawierających w swej treści regulacje o charakterze normatywnym, w tym w szczególności tzw. novum normatywne; będące aktem generalnym i abstrakcyjnym; skierowanym do podmiotów zewnętrznych wobec gminy), należy stwierdzić, iż w jednym akcie prawnym nie powinno się umieszczać norm o różnym charakterze. Mając powyższe na uwadze, wątpliwym jest by zapis o limicie środków przeznaczonych na wypłatę dodatków motywacyjnych dla nauczycieli i dyrektorów szkół spełniał delegację zawartą w przepisie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Teza cytowanego powyżej wyroku WSA dnia 13 sierpnia 2008 r. (IV SA/Wr 197/08) znajduje również odniesienie do zapisów § 4 ust. 3 do 6 oraz ust. 8 i 9 regulaminu, w których rada normuje, z naruszeniem ustawowej kompetencji, prawa do dodatku funkcyjnego: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego (...), „nauczyciel, któremu powierzono stanowisko kierownicze na czas określony traci prawo do dodatku funkcyjnego z upływem okresu powierzenia (...), „dodatek funkcyjny nie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał z innych przyczyn pełnienia obowiązków (...),”dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora szkoły przysługuje również wicedyrektorowi szkoły od pierwszego dnia miesiąca następującego po trzech miesiącach nieobecności dyrektora (...), „W przypadku choroby lub usprawiedliwionej nieobecności w pracy trwającej powyżej 35 dni, prawo do dodatku zawiesza się.” „dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, w okresie urlopu dla poratowania zdrowia, w okresach za które nie przysługuje wynagrodzenie zasadnicze (...).

W ocenie organu nadzoru nie znajduje również umocowania ustawowego zapis § 5 ust. 4 do 6 regulaminu stanowiący o wypłacaniu dodatku za faktycznie przepracowane godziny w trudnych lub uciążliwych warunkach pracy.

Jak już wcześniej zaznaczono Kodeks pracy w art. 80 ustanawia zasadę, że wynagrodzenie przysługuje za okres faktycznie wykonywanej pracy oraz za okres, gdy pracownik nie świadczy pracy, lecz przepisy przyznają mu prawo do wynagrodzenia. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że Rada ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków ich przyznawania oraz ich wysokości.

Za sprzeczne z przepisami prawa należy uznać postanowienia § 8 ust. 3 do 5 regulaminu, zgodnie z którymi:

"Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe przydzielone w planie organizacyjnym nie przysługuje za dni, w których nauczyciel nie realizuje zajęć z powodu przerw przewidzianych przepisami o organizacji roku szkolnego, rozpoczynania lub kończenia zajęć w środku tygodnia oraz za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy." – ust. 3

Za sprzeczne z przepisami prawa należy uznać także postanowienie § 8 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym dla ustalenia wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia - za podstawę ustalenia liczby godzin ponadwymiarowych przyjmuje się tygodniowy wymiar zajęć, pomniejszony o 1/5 wymiaru (lub 1/4, gdy dla nauczyciela ustalono 4-dniowy tydzień pracy) za każdy dzień usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub każdy dzień ustawowo wolny od pracy.

Tezę te wywiedziono z wyroku NSA z dnia 3 marca 2008 r. I OSK 1873/07.

Kolejny przykład przekroczenia normy kompetencyjnej to zapisy § 8 ust. 5: „Godziny ponadwymiarowe przypadające w Dniu Edukacji Narodowej oraz w dniach w których nauczyciel nie mógł ich realizować przyczyn leżących po stronie pracodawcy a w szczególności w związku z:

- a) zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów,
- b) wyjazdem dzieci na wycieczki lub imprezy,
- c) rekolekcjami,
- d) udziałem nauczyciela w konferencji metodycznej,
- e) chorobą dziecka nauczanego indywidualnie trwającą nie dłużej niż 3 dni

traktuje się jako godziny zrealizowane”.

W kontekście zgodności z prawem zapisów § 8 regulaminu na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw, a mianowicie:

Sąd podkreślił, że ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. „Organ prowadzący w ramach regulaminu ustala jedynie szczegółowe warunki **obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw**. Natomiast przyznawanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw następuje w oparciu o zasady określone w Karcie Nauczyciela i Kodeksie pracy (...) W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe niezrealizowane” (wyrok NSA z 3 marca 2008 r. I OSK 1873/07).

Podobnie stanowisko zajął Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym WN.Ka-3.0911-505/08, w którym stwierdzono, że organ prowadzący szkołę posiada jedynie delegację do ustalenia warunków wypłacania należnych kwot, nie jest zaś upoważniony do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Rozwiązanie przyjęte przez Radę Powiatu Miechowskiego mogłoby doprowadzić również do pozbawienia nauczycieli wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy i tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli, a to z kolei może być traktowane jako naruszenie przepisu art. 9 § 2 Kodeksu pracy.

Zasady obliczania średniego wynagrodzenia nauczycieli w poszczególnych stopniach awansu zawodowego nie mieszczą się również w normie kompetencyjnej art. 30 ust 6 Karty Nauczyciela, zatem nie ma podstaw prawnych do zamieszczania takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin wynagradzania nauczycieli – uwagi te odnoszą się do Rozdziału VII regulaminu.

W § 11 przedmiotowego regulaminu Rada Powiatu zawarła zapis, wedle którego „Środki na nagrody w ramach specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno – wychowawcze planuje się w wysokości 1% planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń nauczycieli w budżetach szkół”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy uchwały naruszają obowiązujący porządek prawny, w tym w szczególności normę ujętą w art. 49 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). Stosownie do brzmienia art. 49 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy **w budżetach organów prowadzących szkoły** tworzy się specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze w wysokości **co najmniej 1 %** planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół . Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 49 „Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę,

że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku”.

Kolejnym przykładem naruszenia przez Radę Powiatu Miechowskiego normy kompetencyjnej są zapisy § 13 regulaminu w których postanowiono o wypłatach poszczególnych składników wynagrodzenia z dołu. W art. 39 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela ustawodawca rozstrzygnął, w jaki sposób – z góry czy z dołu – są wypłacane składniki wynagrodzenia nauczyciela. Zasadą jest wypłacanie wynagrodzenia z góry, wyjątkiem zaś wypłata wynagrodzenia z dołu, czyli za pracę faktycznie wykonaną. O sposobie wypłaty decyduje to, czy wysokość danego składnika wynagrodzenia może być ustalona przed wykonaniem pracy, czy na podstawie prac wykonanych. Materia dotycząca sposobu wypłaty wynagrodzenia nauczyciela została wyczerpująco uregulowana w Karcie Nauczyciela. Natomiast Rada Powiatu stanowiąc w powyższym zakresie nie posiadała żadnego upoważnienia do takiego rozstrzygnięcia.

W ocenie organu nadzoru bezspornym jest, iż powyższe zapisy, zawierają normy planistyczne, dotyczące budżetu gminy 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 uwagi na poważne przekroczenie kompetencji prawodawczej organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy regulaminu w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione wyżej 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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru:
Artur Słowik