

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN.II.0911-112-10**  
**Wojewody Małopolskiego**  
**z dnia 28 października 2010 r.**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173 poz. 1218) **stwierdza się nieważność** załącznika do uchwały **Nr XLIII/480/2010 Rady Miejskiej w Miechowie** z dnia 28 września 2010 r. w sprawie Przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli – **w części, tj. w zakresie Rozdziału II § 1 ust. 3, Rozdziału IV § 1 ust. 3, Rozdziału V § 1.**

**Uzasadnienie**

W dniu 28 września 2010 r. **Rada Miejska w Miechowie** podjęła uchwałę **Nr XLIII/480/2010** w sprawie Przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli.

W dniu 4 października 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 Rozdziale II § 1 ust. 3, Rozdziale IV § 1 ust. 3, Rozdziale V § 1 przywołanych w sentencji rozstrzygnięcia, jako naruszających porządek prawny, bowiem Rada Miejska w Miechowie 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. Pogląd tu wyrażony podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie m. in. w wyroku z dnia 3 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1873/07.

Analizując podstawę prawną ustanowienia przez Radę Miejską w Miechowie w Rozdziale II § 1 ust.3 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 ze zm.) 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.

W ocenie organu nadzoru nie znajdują również umocowania ustawowego zapisy Rozdziału IV ust. 3 regulaminu stanowiące o wypłacaniu dodatku za warunki pracy, za faktycznie przepracowane godziny w trudnych lub uciążliwych warunkach pracy.

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 szczegółowych warunków ich przyznawania oraz ich wysokości. Zatem w normie kompetencyjnej nie mieści się prawo do stanowienia o wypłacaniu go w wysokości proporcjonalnej do przepracowanych godzin. Konkludując, delegacja ustawowa nie przewiduje kompetencji do określania, w jakich sytuacjach nauczyciel jest pozbawiony jakiegoś elementu wynagrodzenia. Uregulowanie, kiedy dodatek przysługuje a kiedy nie przysługuje nie mieści się w delegacji ustawowej.

Kolejnym przykładem przekroczenia normy kompetencyjnej zawartej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela są zapisy Rozdziału V § 1 regulaminu, w którym Rada Miejska stanowi o sposobie obliczania okresu, za jaki wypłacany jest dodatek za wysługę lat. I tak postanowiono, że dodatek za wysługę lat przysługuje począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub wyższej stawki dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca, oraz za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej stawki dodatku nastąpiło pierwszego dnia miesiąca.

Zdaniem organu nadzoru przytoczona wyżej regulacja regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela i z tego względu winna zostać zdelegalizowana. Rzeczony przepis nie przyznaje bowiem organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do ustalania momentu, od którego nauczyciel nabywa prawo do dodatku za wysługę lat.

Na marginesie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru zauważa, że stosownie do brzmienia art. 49 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela w **budżetach organów prowadzących szkoły** (a nie w regulaminach wynagradzania nauczycieli, jak to ma miejsce w Rozdziale VII § 1 regulaminu) 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.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie kwestionowanego zapisu w regulaminie wynagradzania nauczycieli nie rodzi ujemnych następstw do jego stosowania w praktyce, pod warunkiem umieszczenia odpowiednich zapisów w uchwale budżetowej. Jednakże dodać należy, że zgodnie z brzmieniem art. 49 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela specjalny fundusz utworzony w budżetach gmin może wynosić więcej niż 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, zatem regulamin nie powinien rozstrzygać o kształcie odpowiednich zapisów uchwały budżetowej.

Konkludując, z uwagi na przekroczenie kompetencji prawodawczej zawartej w art. 30 ust 6 Karty Nauczyciela organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zapisy regulaminu naruszają porządek prawny ustanowiony w Karcie Nauczyciela

Przedstawione powyżej naruszenia prawa, uznane przez organ nadzoru za istotne obligowały do wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Zważyć dodatkowo należy, że organ gminy naruszył jednak nie tylko regulacje ustawowe ale również przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem organy gminy podejmując akt prawa miejscowego muszą bezwzględnie kierować się wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym, działając na jego podstawie i w jego granicach (art. 94 Konstytucji RP). Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi istotne naruszenie prawa, które w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 r. sygn. akt II S.A./Wr 470/08).

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  
Nadzoru Prawnego i Kontroli  
Radca Prawny:  
**Artur Słowik**