



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 21 lipca 2011 r.

NK-4.4131.173.2011.AB

WPLYNĘŁO
STAROSTWO POWIATOWE
w Kamieniu Pomorskim
26. 07. 2011
numer
podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688, 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, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 8 oraz § 17 uchwały Nr VII/61/2011 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia REGULAMINU określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia, a także szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamieński.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim uchwałą Nr VII/61/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r. określiła w drodze regulaminu wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagradzania za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, a także wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Kamieński.

Jako materialnoprawną podstawę uchwalenia ww. aktu Rada Powiatu przywołała m. in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Powyższy przepis stanowi, iż organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, a także szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,

17/11

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,

3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach, 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.

W § 4 ust. 8 uchwały Nr VII/61/2011 Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim postanowiła, iż przyznawanie dodatków motywacyjnych podlega opiniowaniu związków zawodowych w terminie 14 dni od daty otrzymania propozycji, natomiast w § 17 wskazała, iż uchwała „podlega renegocjacji ze związkami zawodowymi” oraz, że „strony spotykają się nie rzadziej niż raz na dwa lata”, naruszając tym samym – w ocenie organu nadzoru – przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny.

Na wstępie podkreślenia wymaga, iż uchwalony na podstawie art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela regulamin wynagradzania nauczycieli stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/08). Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż uchwała w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli nie może wykroczyć poza materię przewidzianą w art. 30 ust. 6 oraz art. 54 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela. Przepisy te stanowią bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady powiatu. Nie przyznają one kompetencji organowi stanowiącemu powiatu ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisach, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Tymczasem, Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim w § 4 ust. 8 uchwały Nr VII/61/2011 stanowiąc, iż w procesie przyznawania dodatków motywacyjnych powinny uczestniczyć związki zawodowe, naruszyła zarówno art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, jak i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Należy zauważyć, iż przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela wyraźnie wskazuje, iż w przypadku dodatku motywacyjnego, organ prowadzący powinien określić *wysokość* oraz *szczególne warunki* jego przyznawania. Przyjęcie w kwestionowanym regulaminie zapisu, iż przyznawanie dodatków motywacyjnych podlega opiniowaniu przez związki zawodowe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, która nie przewiduje możliwości współdziałania rady powiatu z innym organem w zakresie przyznawania ww. dodatków dla nauczycieli oraz dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych prowadzonych przez Powiat Kamieński. Omawiana regulacja wprowadzona w uchwale Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim nie może być bowiem zaliczona ani do kategorii pojęcia „wysokość” (kwota) ani „szczególne warunki” – gdyż te powinny korespondować z warunkami wskazanymi 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 ze zm.). Zgodnie z ww. rozporządzeniem, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) *osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;*
- 2) *osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;*
- 3) *wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;*
- 4) *zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;*
- 5) *szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;*
- 6) *realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.*

Pod terminem „warunki” w powyższym przypadku rozumieć więc trzeba wyniki pracy czy zasługi nauczyciela, którymi musi się wykazać, aby otrzymać dodatek motywacyjny, nie zaś procedurę, jakiej podlegać ma wniosek o przyznanie takiego dodatku nauczycielowi.

Niemożliwym jest zatem uznanie zgodności zapisów dokonanych przez Radę Powiatu w Kamieniu Pomorskim w § 4 ust. 8 uchwały Nr VII/61/2011, który faktycznie odnosi się do *trybu* przyznania dodatku motywacyjnego, z dyspozycją zawartą w przepisie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela ograniczającą kompetencję rady do określenia jedynie wysokości i warunków przyznawania dodatków (w tym motywacyjnego).

Kwestionowany zapis ww. uchwały narusza ponadto art. 7 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, w którym przyjęto, iż *w sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy.* Zestawiając powyższe normy zauważyć należy, iż Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim przyznała związkom zawodowym prawo do opiniowania wysokości dodatków motywacyjnych dla wszystkich pracowników, nawet tych niezrzeszonych w związkach zawodowych, podczas gdy ustawa o związkach zawodowych wyraźnie wskazuje, iż w sprawach indywidualnych stosunków pracy – a za takie należy bezspornie uznać przyznanie dodatku motywacyjnego w określonej wysokości konkretnemu nauczycielowi – związki zawodowe reprezentują prawa i interesy (wyłącznie) swoich członków. Procedura przyznawania dodatków motywacyjnych związana jest z udostępnianiem organizacjom związkowym informacji o wysokości wynagrodzenia konkretnego nauczyciela, co w przypadku nauczycieli niezrzeszonych może stanowić naruszenie dóbr osobistych w rozumieniu art. 23 i 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – tak również w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r. (sygn. akt I PZP 28/93 OSNCP 1994/1/2).

Jeżeli zatem ustawodawca przyjął, iż związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej jedynie w zakresie praw i interesów zbiorowych, a w sprawach indywidualnych tylko interesy swoich członków (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych) bezspornym jest, iż nakładanie na zarząd powiatu czy dyrektora szkoły obowiązku zasięgnięcia opinii związków zawodowych – w procedurze przyznawania dodatku motywacyjnego dla poszczególnych pracowników (w tym tych niezrzeszonych w związkach) należy uznać za istotne naruszenie obowiązujących przepisów.

Za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela uznać także należy – ze względów omówionych powyżej - postanowienia

zawarte w § 17 uchwały Nr VII/61/2011 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim, dotyczącym współdziałania Rady ze związkami zawodowymi w zakresie uchwalania zmian w regulaminie wynagradzania nauczycieli, który w istocie również związany jest z trybem jego uchwalania, nie odnosi się natomiast do wysokości i szczegółowych warunków przyznawania określonych dodatków. Nadto, wymóg uzgadniania regulaminu wynagradzania nauczycieli ze związkami zawodowymi wynika wprost z treści przepisu art. 30 ust. 6a ww. ustawy. Organy administracji publicznej, mając na względzie zasady poprawnej legislacji, wynikające w szczególności z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie mogą powtarzać przepisów ustawy w aktach prawa miejscowego oraz uchwałach i zarządzeniach wewnętrznych (§ 143 i § 137 załącznika), ponieważ powtórzenie takie jest normatywnie zbędne i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 1022/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 36/11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/61/2011 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie *ustalenia REGULAMINU określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia, a także szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamieński* we wskazanym na wstępie zakresie, jest konieczne i uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymuje:

- 1) Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim,
- 2) a/a.



[Handwritten signature]
Ryszard Miśko
WICEWOJEWODA