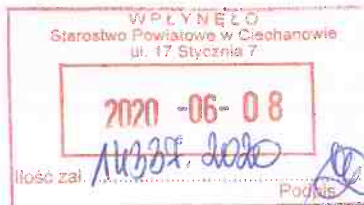




WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.10.2020



WA
02.06.2020
7

BOR
12.06.2020

Warszawa, 6 czerwca 2020 r.

Rada Powiatu Ciechanowskiego
ul. 17 Stycznia 7
06-400 Ciechanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Ciechanowskiego nr VI/18/153/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustalenia regulaminu określającego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat ciechanowski wysokość stawek dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków i dodatku za wysługę lat, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, w części załącznika do uchwały nr VI/18/153/2020 w zakresie: § 1 pkt 1-6, § 10 pkt 2 lit. a, w zakresie słów „opiekuna semestru, opiekuna kursu kwalifikacyjnego”, § 11 w tabeli L.p. 9, § 12 pkt 6 i 7 oraz § 13 pkt 2 i 4.*

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Powiatu Ciechanowskiego podjęła uchwałę nr VI/18/153/2020 *w sprawie ustalenia regulaminu określającego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat ciechanowski wysokość stawek dodatku motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków i dodatku za wysługę lat a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.* Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały nr VI/18/153/2020 ww. *Regulamin* stanowi załącznik do tej uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 6 maja 2020 r.

Pismem z dnia 29 maja 2020 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Ciechanowskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/18/153/2020.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr VI/18/153/2020 jest, w części jej przepisów, sprzeczna z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Art. 30 ust. 1 *Karty Nauczyciela* określa, że wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (pkt 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy (pkt 2), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 3), nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5 (pkt 4). Natomiast art. 30 ust. 6 normuje, że: *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu: wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34 (pkt 1), szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3 (pkt 2), wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach (pkt 3), 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.*

Opisane powyżej unormowania prawne wyznaczają Radzie Powiatu jako organowi stanowiącemu (zgodnie z brzmieniem art. 91d pkt 1 *Karty Nauczyciela*) ramy upoważnienia ustawowego, których Rada powinna przestrzegać, uchwalając określone w upoważnieniu zagadnienia, jak również nie powinna wykraczać poza ramy upoważnienia i powtarzać lub modyfikować już obowiązujących norm wyższego rzędu, w szczególności norm ustawowych.

W § 10 *Regulaminu* Rada Powiatu unormowała co następuje: *dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielom, którym powierzono: stanowisko dyrektora lub wicedyrektora albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły, a także pełnienie obowiązków dyrektora szkoły (pkt 1), sprawowanie funkcji (pkt 2): wychowawcy klasy/opiekuna semestru, opiekuna kursu kwalifikacyjnego, nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym (lit. a), opiekuna stażu (lit. b).* Z kolei w tabeli ujętej w § 11 *Regulaminu* w L.p. 9 Rada Powiatu wymieniła *opiekuna klasy* oraz *opiekuna kursu kwalifikacyjnego*.

W zakresie dotyczącym dodatku funkcyjnego dla nauczycieli cytowany powyżej art. 30 *Karty Nauczyciela* wskazuje, że wynagrodzenie nauczyciela składa się między innymi z dodatku funkcyjnego (ust. 1 pkt 2), a wysokość tego dodatku uzależniona jest od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji (ust. 2). Z kolei art. 30 ust. 5 pkt 3 tej ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu wykazu stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego. W art. 34a *Karty Nauczyciela* określono, że nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy (ust. 1) oraz określono minimalną wysokość tego dodatku (ust. 2).

W § 5 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, z późn. zm., dalej: rozporządzenie), określono stanowiska i funkcje zajmowane przez nauczycieli, z którymi wiąże się uzyskanie dodatku funkcyjnego. Wskazany przepis rozporządzenia określa, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta, c) opiekuna stażu, d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

W świetle opisanych powyżej unormowań prawnych, należy stwierdzić, że Rada Powiatu przyznając w § 10 i § 11 Regulaminu dodatek funkcyjny za sprawowanie funkcji: opiekuna semestru, opiekuna kursu kwalifikacyjnego oraz opiekuna klasy, naruszyła prawo w sposób istotny, poprzez wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego i zmodyfikowanie przepisów powszechnie obowiązujących (§ 5 pkt 2 rozporządzenia), co oznacza, że w tym zakresie działała bez podstawy prawnej, co narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), definiujący zasadę działania organów władzy publicznej (w tym organów jednostek samorządu terytorialnego) na podstawie i w granicach prawa.

Należy stwierdzić ponadto, że opisane powyżej zakresy stanowisk, określone w § 10 pkt 2 Regulaminu oraz w pkt. 6-10 tabeli zawartej w § 11 Regulaminu są rozbieżne (nie są tożsame co do zakresu stanowisk), co może budzić wątpliwości interpretacyjne w toku stosowania Regulaminu. Podkreślić należy wymóg jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 12 Regulaminu Rada Powiatu określiła, że Starosta ustala wysokość stawek dodatku funkcyjnego uwzględniając między innymi: *jakość współpracy i współdziałania z organem prowadzącym szkołę* (pkt 6) oraz *terminowość i rzetelność wykonywania zadań wynikających z zajmowanego stanowiska* (pkt 7). Z kolei w § 13 Regulaminu Rada Powiatu przewidziała między innymi następujące kryteria wysokości dodatku funkcyjnego dla wicedyrektorów i nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze, ustalanego przez dyrektora szkoły: *przygotowanie i doświadczenie w pracy na stanowisku kierowniczym* (pkt 2), *jakość pracy na zajmowanym stanowisku* (pkt 4).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością powiatu, kryteria określone w § 12 pkt 6 i 7 oraz w § 13 pkt 2 i 4 Regulaminu nie mają związku z powierzonym stanowiskiem, co oznacza, że naruszają prawo w sposób istotny, jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego określonego art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczalne jest określenie czynników warunkujących wysokość dodatku funkcyjnego, jednakże muszą one być związane z zakresem odpowiedzialności na danym stanowisku, dla którego przysługuje dodatek funkcyjny. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2014 r.: dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono

stanowisko. Dodatek funkcyjny jest bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję określone w § 5 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, stanowiący ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (sygn. akt I OSK 2908/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 1 *Regulaminu* Rada Powiatu zdefiniowała pojęcia ustawowe: szkoła (pkt 1), nauczyciel (pkt 2), uczeń (pkt 3), tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin (pkt 4), dyrektor szkoły (pkt 5), oddział (pkt 6). Należy zauważyć, że pojęcia określone w § 1 *Regulaminu* są pojęciami ustawowymi (w tym: pojęciami zdefiniowanymi w ustawach), którymi posługuje się zarówno *Karta Nauczyciela*, jak i ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2020 r. poz. 910).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego definiowanie pojęć ustawowych jest istotnym naruszeniem prawa, zarówno w przypadku, gdy stanowi powtórzenie definicji ustawowej, jej modyfikację, jak i sytuację zdefiniowania pojęcia ustawowego nie zdefiniowanego przez ustawodawcę.

Unormowana w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji* (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Wskazać również należy na konstytucyjną zasadę hierarchiczności aktów prawnych, ujętą w rozdziale 3 *Konstytucji*, zgodnie z którą organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: ZTP) określono, że: *w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej*. Z kolei w § 118 w związku z § 143 ZTP określono, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powyższe unormowania ZTP stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowionych przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania*

w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (sygn. akt II SA/Op 58/09, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. orzekł: *Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008 r. stwierdza: *W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy* (sygn. akt III SA/Wr 204/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdza: *Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji* (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu Ciechanowskiego nr VI/18/153/2020, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radoński

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a