



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 22 stycznia 2009 r.

NK.II.0911-8/42/09

URZĄD MIEJSKI	
ul. Buczka 2, 58-580 Szklarska Poręba	
wpl.	2009 -01- 26
Licz.	549
podpis.	Jlu

R.M

+ OR

Podstawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 3, § 13 ust. 4 oraz § 14 ust. 12 i 13 uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie Nr XXX/351/08 z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz przyznawania dodatków do wynagrodzenia w 2009 r. nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Miasto Szklarska Poręba.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2008 r. uchwałę Nr XXX/351/08 w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz przyznawania dodatków do wynagrodzenia w 2009 r. nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez Miasto Szklarska Poręba. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 stycznia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXX/351/08 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 11 ust. 3, § 13 ust. 4 oraz § 14 ust. 12 i 13 z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) oraz na rozporządzenie 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.).

W świetle art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę

zatrudnienia, określa corocznie dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu obowiązującego od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) 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

- 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 odpowiednio w ust. 3 i 4.”.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Ustawodawca zdecydował się w konkretnym przypadku na otwarty katalog zagadnień powierzonych do unormowania, to jednak wyznaczył on również czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując – w ramach art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela – iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach. Tym samym organ prowadzący nie może w ramach regulaminu wynagradzania normować wysokości i warunków wypłacania nauczycielom świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile zostały one unormowane w ustawie lub przepisach odrębnych.

Z powyższego wynika, że udzielona radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 11 ust. 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „*Dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy przysługuje nauczycielom w okresie faktycznego wykonywania pracy, z którą dodatek ten jest związany potwierdzonego przez dyrektora szkoły oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego, urlopu macierzyńskiego, choroby trwającej nie dłużej niż trzy miesiące.*”.

Z kolei § 13 ust. 4 zawiera następujące postanowienie: „*Wynagrodzenie przysługuje za godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.*”.

Zgodnie z cytowanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela rada miejska posiada kompetencję do określania corocznie w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegól<sup>o</sup>wych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i art. 34. Zapisy § 11 ust. 4 oraz § 13 ust. 4 uchwały Nr XXX/351/2008 nie stanowią ani o wysokości dodatków motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat oraz za trudne warunki pracy, ani nie dotyczą szczególnych warunków ich przyznawania. Nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego uprawniającego do określania szczególnych warunków

przyznawania dodatków za wysługę lat, funkcyjnego, motywacyjnego i za warunki pracy, które zostało zawarte w Karcie Nauczyciela, skoro ustawodawca wypowiedział się już w danej kwestii w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). Artykuł 80 zd. 2 Kodeksu Pracy wyraźnie stanowi, że **za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią**. Zgodnie z art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu Pracy.

Uregulowanie przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie mocą przedmiotowego regulaminu okresów pracy uprawniających do dodatku za warunki pracy, stanowi wkroczenie w kompetencję ustawową Ministra Edukacji Narodowej. Organ ten na podstawie art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. W ocenie organu nadzoru zapis ten nie stanowi warunków przyznania dodatku za warunki pracy. Pozbawienie jakiegokolwiek składnika wynagrodzenia musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Podkreślić bowiem należy, że przyznanie dodatku za warunki pracy zależy od warunków w jakich ta praca jest wykonywana. Jeżeli nauczyciel pracuje w warunkach określonych w § 8 i 9 rozporządzenia i w związku z tym dodatek został mu przyznany, to stanowi on składnik wynagrodzenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy. Zapis tego artykułu stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) **dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy**; 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54. Podobnie, jeśli nauczyciel spełnia ogólne warunki przyznania dodatku motywacyjnego (określone w § 6 cytowanego rozporządzenia), skonkretyzowane w drodze aktu prawa miejscowego na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, w związku z czym dodatek ten zostanie mu przyznany, to również będzie stanowił on składnik wynagrodzenia. Tymczasem ani przepisy Karty Nauczyciela ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie przyznają organom prowadzącym uprawnienia do pozbawiania w ramach regulaminów, uchwalanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy, danego składnika wynagrodzenia. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. (IV SA/Wr 274/05, OSS 2006, nr 3, poz. 79). Sąd wyraził pogląd, iż przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do określenia w drodze regulaminu m. in. wysokości stawek dodatku motywacyjnego oraz szczegółowych warunków jego przyznawania. W tak wskazanym upoważnieniu nie mieści się kompetencja organu do uregulowania zasad "cofania" dodatku motywacyjnego. W ocenie organu nadzoru podobną argumentację należy zastosować do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego kryteriów pozbawiania dodatku za warunki pracy.

Również w przypadku wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, rada miejska jako organ prowadzący szkołę, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy- Karta Nauczyciela kompetencji, ma **uszczegółowić ogólne warunki przyznania tych wynagrodzeń**. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków ograniczających prawo do tych wynagrodzeń. Rozwiązanie zawarte w § 13 ust. 4 badanej uchwały w indywidualnym przypadku może doprowadzić do pozbawienia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny

doraźnych zastępstw, pomimo zachowania prawa do tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy prawa pracy, a tym samym stworzyć rozwiązanie mniej korzystne dla nauczycieli. To z kolei może być traktowane jako naruszenie art. 9 § 2 Kodeksu Pracy, który przewiduje, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu Pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Należy zauważyć, iż Ustawodawca nie przewidział kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania zasad przyznawania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Gdyby były to jedynie przepisy uszczegółowujące ogólną kompetencję rady miejskiej w tym zakresie, to zastrzeżenie, wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałyby niewątpliwie znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy. Należy więc stwierdzić, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, to uczynił to w drodze stosownych regulacji, a zatem nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia własnych, odmiennych uregulowań.

Zgodnie ze wskazaną wyżej podstawą prawną przedmiotowej uchwały 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, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Do organu prowadzącego należy wyłącznie ustalenie, jakie są warunki ich obliczania i wypłacania, a więc wydania należnych pieniędzy. **W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach wynagrodzenie nauczycielowi przysługuje.** Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 listopada 2006 r. (IV SA/Wr 658/2006) orzekł, iż art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela upoważnia organ prowadzący szkołę do ustalenia w ramach regulaminu jedynie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Mieści się tu tylko delegacja do ustalania warunków i wypłacania (wydawania) należnych kwot, a nie upoważnienie do decydowania, kiedy nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe.

Reasumując z normy kompetencyjnej, o której mowa w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela wynika, że w zakresie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw rada miejska została upoważniona do określenia **warunków obliczania i wypłacania**. W normie kompetencyjnej nie mieści się natomiast upoważnienie do decydowania w jakich przypadkach nauczyciel zachowuje lub traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. W art. 30 ust. 6 Ustawodawca upoważnił radę do uregulowania: 1) warunków przyznawania dodatków 2) warunków obliczania i wypłacania. Tylko w przypadku „warunków przyznawania” rada mogła określić przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia, co wiąże się bezpośrednio z możliwością „zwiększania środków na wynagrodzenia nauczycieli” (art. 30 ust. 10). Natomiast w przypadku godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw rada nie określa przypadków nabycia prawa do wynagrodzenia, ale jedynie realizację tego prawa – warunki naliczania (obliczania) i wypłacania. Podkreślić należy dodatkowo, iż w cytowanym art. 30 ust. 6 Ustawodawca posługuje się wyraźnie dwoma sformułowaniami: „warunki przyznawania” oraz „warunki obliczania i wypłacania”. Racjonalność działania Prawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać „warunków przyznawania” z „warunkami wypłacania”. To czy należy się wynagrodzenie za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw należy ustalać w oparciu

o normy ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela.

W § 14 ust. 12 rada postanowiła, iż: „*Wnioski o nagrodę Burmistrza podlegają zaopiniowaniu przez Zespół ds. nagród Burmistrza w którego skład wchodzi: Sekretarz Miasta, Inspektor ds. oświaty pracownik nadzoru pedagogicznego, związki zawodowe, przedstawiciel Komisji do Spraw Społecznych Rady Miejskiej.*”. Natomiast w § 14 ust. 13 postanowiono: „*Lista kandydatów wyłonionych przez Zespół ds. nagród podlega zatwierdzeniu przez Burmistrza Szklarskiej Poręby.*”.

Uchwała Nr XXX/351/08 ustanawia na mocy art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela kryteria i tryb przyznawania nagród. Katalog podmiotów czy organów podejmujących określone działania w zakresie organizacji i funkcjonowania oświaty zawierają przepisy ustawy oraz ustawy o systemie oświaty. Należą do nich m. in. organ prowadzący szkołę (organ wykonawczy lub stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego), dyrektor szkoły, rada pedagogiczna. Działając na podstawie przepisu art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności osiągnięcia w zakresie pracy dydaktyczno-wychowawczej, pracy opiekuńczo-wychowawczej oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, 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. Udzielona Radzie norma kompetencyjna z art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania dodatków i nagród.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty – *dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:*

- 1) *zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;*
- 2) *przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;*
- 3) *występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostających pracowników szkoły lub placówki.*

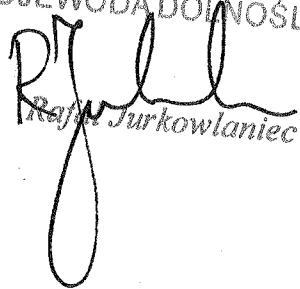
W przypadku zatem nagrody dyrektora samodzielnie decyduje on o przyznaniu nagrody (art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy), lub wnioskuje o przyznanie nauczycielowi nagrody, a organy opiniujące jej przyznanie zostały wskazane przez Ustawodawcę w art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy. Z kolei w przypadku przyznawania przez Burmistrza nagród dla nauczycieli samodzielnie zadecyduje ten organ jakie podmioty będą opiniować przyznanie nagród. Należy stwierdzić, iż w ramach wskazanego upoważnienia rada gminy nie może powoływać komisji opiniującej kandydatów do nagród przyznawanych przez Wójta Gminy. Utworzenie czy też powołanie odrębnego podmiotu realizującego określone zadania z zakresu oświaty czy dotyczące obowiązków i uprawnień pracowniczych nauczycieli może mieć miejsce tylko w przypadku istnienia wyraźnej kompetencji przewidzianej powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Powołanie tego rodzaju komisji nie przewiduje ponadto żaden inny przepis ustawy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2003 roku – sygn. akt II SA/Wr 1948/02. Sąd Administracyjny podzielił pogląd Organu Nadzoru, iż utworzenie „komisji nagród” nie znajduje uzasadnienia czy oparcia w przepisach ustawy – Karta Nauczyciela, a uprawnienie do powołania takiego zespołu mającego wpływ i udział w określonym procesie decyzyjnym musi wynikać wprost z przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
  
Rafał Jurkowlaniec